

Die Praxis des 'ASEAN Way': über den Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südostasien

Freistein, Katja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Freistein, K. (2006). *Die Praxis des 'ASEAN Way': über den Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südostasien*. (HSFK-Report, 4/2006). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283754>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Katja Freistein

Die Praxis des „ASEAN Way“

Über den Umgang mit zwischenstaatlichen
Konflikten in Südostasien

HSFK-Report 4/2006



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Dieser HSKF-Report ist im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projekts „Die internationale Organisation des demokratischen Friedens“ entstanden. Wir danken der DSF für ihre Unterstützung.

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse der Autorin:

Katja Freistein
HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main
Telefon: (069) 95 91 04 0 · Fax: (069) 55 84 81
E-Mail: freistein@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-35-0

Euro 6,-

Zusammenfassung

Südostasien ist seit langem eine Region ohne zwischenstaatliche Kriege. Wie es dazu gekommen ist und welche Rolle dabei die regionale Institution ASEAN gespielt hat, ist die zentrale Frage, die in diesem Report behandelt wird. Anders als beispielsweise die Europäische Union oder die NATO verfügt die ASEAN nicht über stark institutionalisierte Strukturen und Mechanismen der Konfliktbearbeitung. Sie hat aber eigene Instrumente entwickelt, mit denen sie den Frieden in der Region über lange Zeit aufrechterhalten konnte. Der normative Konsens, der als „ASEAN Way“ bekannt ist, verpflichtet alle Mitgliedsstaaten der ASEAN dazu, mit Konflikten ohne die Androhung oder Ausübung von Gewalt umzugehen und sich nicht in die inneren Angelegenheiten der anderen Staaten einzumischen. Mit diesem Normkonsens ist es den ASEAN-Staaten gelungen, Konflikte nicht eskalieren zu lassen. Die Geschichte der Entstehung der ASEAN und weitere historische Bedingungen, wie eine anfängliche starke externe Bedrohung und die Erfahrung eigener Krisen, haben die Symbolwirkung dieser Normen begründet und zu ihrer Geltung und Einhaltung beigetragen.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen die bilateralen Beziehungen zwischen den ASEAN-Staaten. Exemplarisch werden die Beziehungen zwischen Indonesien, Malaysia und Singapur und der Umgang mit ihren Konflikten vorgestellt. Sowohl das indonesisch-malaysische als auch das malaysisch-singapurische Verhältnis gelten als problematisch. Mit der *konfrontasi*-Krise in den 1960er Jahren waren alle drei Staaten in einen Konflikt involviert, der den Frieden der Region kurz nach Ende der Kolonialzeit ernsthaft in Gefahr brachte. Um das Ende der *konfrontasi* und die Verbesserung der Beziehungen institutionell zu verankern, wurde die ASEAN gegründet. Der ehemalige Aggressor Indonesien und seine beiden Konfliktgegner Malaysia und Singapur bildeten zusammen mit Thailand und den Philippinen als Gründungsmitglieder den Kern der neuen Institution.

Die indonesisch-malaysischen Beziehungen blieben nach Beendigung der *konfrontasi* zunächst lange unproblematisch. Die kollektiven Interessen der Staatshäupter führten zu einer Politik der Annäherung und der Verfolgung einer gemeinsamen regionalen Agenda. Verweise auf kulturelle Ähnlichkeiten bzw. eine Blutsbrüderschaft (*serumpun*) zwischen Malaien und Indonesiern waren ein politisches Instrument, um Kohäsion zwischen den Staaten einzufordern. Mit der Amtsübernahme Mahatirs in Malaysia wurde diese Kontinuität durchbrochen. Mahatir verfolgte, mit einem massiven wirtschaftlichen Aufschwung im Rücken, stärker eine eigenständige Politik Malaysias, das damit in Konkurrenz zu Indonesien trat. Die Beziehungen verschlechterten sich seit den 1990er Jahren. Verschiedene Bereiche im bilateralen Verhältnis entwickelten sich zu Problemen, die Spannungen zwischen Indonesien und Malaysia produzierten. Problematisch ist zum einen der Umgang mit illegalen indonesischen Arbeitern in Malaysia, der Anlass zur Empörung in Indonesien gibt. Auch der illegale Handel mit Tropenholz belastet das indonesisch-malaysische Verhältnis, da bisher keine gemeinsame Lösung gefunden werden konnte. Das gravierendste Problem wurde Anfang 2005 der Disput um die Seeregion Ambalat, in dessen Verlauf sich die zwischenstaatlichen Spannungen verschärften. In Indonesien wurde der Streit über die Medien transportiert und schürte nationalistische Reflexe,

in Malaysia fielen die Reaktionen moderater aus. Obwohl es Drohungen auf beiden Seiten gab und eine Lösung des Konflikts bisher ausblieb, eskalierte er nicht weiter.

Reibungen zwischen Malaysia und Singapur gab es vor allem im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997/98. Die Asienkrise verursachte Instabilität in allen regionalen Staaten und führte dazu, dass eigene innenpolitische Schwierigkeiten in die zwischenstaatlichen Beziehungen exportiert wurden. Problemfelder in den bilateralen Beziehungen, die eigentlich wenig Bezug zueinander hatten, wurden verknüpft und problematisiert und zum Teil als sicherheitsrelevante Angelegenheiten behandelt. Ein Streitpunkt in den malaysisch-singapurischen Beziehungen waren die Wasserlieferungen aus Malaysia nach Singapur. In der Zeit während und unmittelbar nach der Krise brach die Kooperation zwischen den beiden Staaten in einigen Politikfeldern zusammen.

Eine eindeutige Wirkung der ASEAN auf den Ausgang der bilateralen Konflikte kann kaum ohne den Verweis auf ergänzende oder gar alternative Einflüsse gezeigt werden. Die jeweilige regionale Lage, die innenpolitische Situation und die Interessen der Staaten sind auch immer mögliche Faktoren, die das Konfliktverhalten der Staaten beeinflussen. Dennoch legen Äußerungen südostasiatischer Politiker, die ihren friedlichen Umgang mit bilateralen Disputen immer wieder mit einem Verweis auf die Normen der ASEAN begründen, nahe, dass die Mitgliedsstaaten sich ohne die ASEAN keinen Frieden in der Region vorstellen können. Der symbolische Wert der ASEAN als Referenzpunkt für außenpolitisches Verhalten und als Begründung für die Abwesenheit von Konflikten ist daher kaum zu überschätzen. Jedoch haben sich insbesondere seit der Asienkrise Schwächen in der Konfliktbearbeitung und im Umgang mit Spannungen in Krisensituationen offenbart, wenn die bewährte Praxis auf die Probe gestellt wurde. Denn hier geriet die ASEAN in Gefahr, an Bedeutung zu verlieren, da sie Konflikte nicht verhindern konnte. Daher werden jetzt immer wieder Forderungen aus den eigenen Reihen laut, zumindest von der strikten Befolgung des Einmischungsverbots abzuweichen. War die ASEAN über eine lange Zeit in der Lage, ohne stark institutionalisierte Strukturen und Eingriffe in die Souveränität der Staaten die Eskalation von Konflikten zu verhindern, sind jetzt möglicherweise ihre Grenzen erreicht.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	<i>konfrontasi</i>-Krise und „Versöhnung“: Der Weg zur ASEAN	4
2.1	Die <i>konfrontasi</i> -Krise	6
2.2	Die ASEAN als Ausweg?	8
2.3	Konfliktbearbeitung in der ASEAN	10
3.	Schocksituation Asienkrise	14
3.1	Gespaltenes Verhältnis – Malaysia und Singapur	15
4.	Streit unter Brüdern: Konflikte zwischen Indonesien und Malaysia nach Ende der <i>konfrontasi</i>-Krise	20
4.1	Territorialdispute	22
4.2	Transnationale Sicherheitsprobleme	26
4.3	Die Rolle der ASEAN	28
5.	Schlussfolgerung	30
Anhang		
	Karte Südostasiens (einschließlich umstrittener Gebiete)	35

1. Einleitung

Südostasien ist seit langem eine Region ohne zwischenstaatliche Kriege. In der Vereinigung südostasiatischer Staaten (ASEAN) hat die Region eine Institution,¹ die die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Beziehungen der regionalen Staaten regelt und Gemeinschaftsbildung betreibt. In der politikwissenschaftlichen Forschung gelten schon länger solche regionale Organisationen, die Ausdruck eines weltweiten Phänomens von Regionalisierung sind, als friedensfördernd.² Sieht man sich die europäische bzw. die nordatlantische Region mit den Organisationen Europäische Union und NATO an, so trifft diese Annahme zweifellos zu. Hier waren in erster Linie besondere historische Entwicklungen, wie die Erfahrungen zweier Weltkriege, dafür verantwortlich, dass diese Institutionen gegründet und in der Folge erfolgreich werden konnten. Allerdings sind Europa und Nordamerika (ähnlich wie Lateinamerika) Sonderfälle demokratischer Friedenszonen.³ Gleiche Bedingungen sind im Großteil der Welt nicht gegeben, die Herausforderungen und die Bedürfnisse der Staaten unterscheiden sich gravierend. Das Modell der EU bzw. der NATO ist daher nicht einfach auf andere Regionen übertragbar.

Mit der ASEAN gibt es nun den Fall einer Regionalorganisation, die nach eigenen Mustern operiert, aber möglicherweise ähnliche Erfolge verzeichnen kann wie EU und NATO, was die Sicherung regionalen Friedens angeht. Sie ist weit weniger stark institutionalisiert, ihre Mitglieder verbindet keine historische Tradition einer gemeinsamen Identität, und die südostasiatischen Staaten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer politischen Systeme, wirtschaftlichen Entwicklungen und kulturellen Prägung extrem. Die gravierenden Unterschiede der ASEAN-Staaten lassen sich an unterschiedlichen Bereichen wie z.B. den aktuellen politischen Entwicklungen, dem wirtschaftlichen Potential oder der religiösen Ausrichtung demonstrieren:

- 1 Die ASEAN wurde 1967 gegründet und besteht heute aus zehn Mitgliedsstaaten (Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam), von denen fünf (Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar und Kambodscha) im Zuge von Erweiterungen zu den ursprünglichen Mitgliedern hinzukamen.
- 2 Vgl. unter anderen David Lake/Patrick Morgan (Hg.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, University Park (Pennsylvania State University Press), 1997; Louise Fawcett/Andrew Hurrell (Hg.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford (Oxford University Press), 1995.
- 3 Damit sind Regionen gemeint, deren demokratische Zusammensetzung Grund bzw. Folge und Bedingung eines stabilen Friedens ist.

ASEAN-Staat	Mitglied seit	Politische Transformation*	Religionszugehörigkeit der Bevölkerungsmehrheit	Bruttoinlandsprodukt / pro Kopf, in US-\$ (2003)**
Brunei	1984	k.A.	Islam	12.971
Indonesien	1967	6,30	Islam	973
Kambodscha	1999	4,10	Buddhismus	310
Laos	1997	2,83	Buddhismus	362
Malaysia	1967	5,07	Islam	4.198
Myanmar	1997	1,65	Buddhismus	179
Philippinen	1967	6,95	Christentum	973
Singapur	1967	5,35	(Buddhismus)	20.987
Thailand	1967	6,85	Buddhismus	2.291
Vietnam	1995	3,10	-	481

* Quelle: Bertelsmann Transformationsindex 2001- 2005, Kriterien: Staatlichkeit, Politische Partizipation, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität demokratischer Institutionen, Politische und gesellschaftliche Integration

(Abstufung von 1 = niedrig bis 10 = hoch), <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html>

** Quelle: ASEAN, http://www.aseansec.org/macroeconomic/aq_sel1.htm (Seiten besucht im Oktober 2006)

Gerade vor dem Hintergrund dieser großen Heterogenität ist es erstaunlich, dass anders als in anderen Regionen der Welt innerhalb der südostasiatischen Region seit Jahrzehnten keine Kriege zwischen den Staaten ausgebrochen sind. Von vielen Beobachtern wird der Frieden in Südostasien der ASEAN als Erfolg angerechnet.⁴ Einiges spricht dafür, dass die ASEAN dazu beigetragen hat, Stabilität und die Abwesenheit von zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen in Südostasien zu fördern. Denn seit ihrer Gründung herrscht zwischen den Mitgliedsstaaten Frieden. Möglich wäre allerdings auch, dass es Frieden ohne die ASEAN gegeben hätte. Die ASEAN entstand erst, als bedeutende Konflikte der Region bereits beigelegt waren, und könnte somit eher eine Folge des Friedens als dessen Ursache sein.

Eine direkte Wirkung der ASEAN kann man kaum zeigen – aber man kann plausibel machen, ob ohne die ASEAN Konflikte verhindert worden und friedliche Beziehungen zwischen den regionalen Staaten möglich gewesen wären. Alternative bzw. ergänzende Bedingungen für die Abwesenheit von gewaltsamen Konflikten müssen dabei auch berücksichtigt werden. Die innenpolitische Situation der Mitgliedsstaaten, ihre historischen Erfahrungen sowie mögliche externe Bedrohungen sind alles Faktoren, die zu regionaler Stabilität und Frieden ebenso beigetragen haben könnten wie die Politik der ASEAN.

Bemerkenswert ist, dass die ASEAN auch knapp vierzig Jahre nach ihrer Gründung nicht über klassische Instrumente einer Sicherheitsinstitution verfügt, mit denen Konflik-

4 Z.B. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, London (Routledge), 2001; Timo Kivimäki, *The Long Peace of ASEAN*, in: *Journal of Peace Research* Jg. 38, Nr. 1, 2001, S. 5-25.

te reguliert werden können. Die Kooperation in der ASEAN ist nur wenig verregelt, und die Institution besitzt kaum Informationskanäle abseits der offiziellen auf höchster Ebene.⁵ Und doch ist es den regionalen Staaten über Jahrzehnte gelungen, Spannungen zu unterdrücken und in kritischen Phasen die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Entscheidend scheint ein in der ASEAN geschaffenes Set symbolischer Mechanismen der Konfliktbearbeitung (gewesen) zu sein: mit dem „ASEAN Way“, verhaltensanleitenden Normen, die sowohl global als auch regional/ lokal hergeleitet wurden und so von den regionalen Staaten internalisiert werden konnten, reguliert die ASEAN die zwischenstaatlichen Beziehungen in Südostasien. Dabei fungiert sie nicht notwendigerweise als Organisation, also als Akteur. Vielmehr kann sie auch und gerade als Institution verstanden werden; nach diesem Verständnis ist die ASEAN eine „[...] relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations“.⁶ Insbesondere in Fragen von Krieg und Frieden dienen die ASEAN-Normen als zentraler Bezugspunkt bewährter Praxis und stellen eine Erwartungsverlässlichkeit in der zwischenstaatlichen Politik her.

Um zu sehen, auf welche Weise die ASEAN mit Konflikten zwischen ihren Mitgliedern umgeht und ob sie für Frieden sorgt, werden hier unterschiedliche bilaterale Konflikte und das Konfliktmanagement der ASEAN betrachtet. Territoriale Dispute, unklare Grenzen sowie auch zunehmend transnationale Probleme wie illegale Migration, Schmuggel und Piraterie belasten immer wieder die Beziehungen zwischen Nachbarn. Insbesondere die ungelösten Grenz- und Territorialstreitigkeiten besitzen, so die Kriegsursachenforschung, das Potential, zwischenstaatliche Konflikte auszulösen.⁷ Woran liegt es also, dass es entgegen dieser Wahrscheinlichkeit zwischen den südostasiatischen Staaten seit Jahrzehnten nicht zu bewaffneten Auseinandersetzungen gekommen ist? Und welchen Beitrag hat die ASEAN dazu geleistet?

Die indonesisch-malaysischen und die malaysisch-singapurischen Beziehungen, die einen zentralen Stellenwert in der südostasiatischen Sicherheit einnehmen, werden näher beleuchtet. Da Krieg ein in den internationalen Beziehungen vergleichsweise seltenes Phänomen ist, sollen hier als Beobachtungspunkte Schocksituationen gewählt werden, die Kooperation in Frage stellen und Spannungen zwischen Staaten erzeugen. Um die wichtigsten Mechanismen der Konfliktbearbeitung herauszuarbeiten, wird gezeigt, welche Politik und Strategien in der ASEAN in solchen Situationen verfolgt werden. Die massive

5 Vgl. Matthias Dembinski/Katja Freistein/Britta Weiffen, *Form Characteristics of Regional Security Organizations: The Missing Link in the Explanation of the Democratic Peace*, Tübinger Arbeitspapier, Tübingen, 2006 (i.E.).

6 James March/Johan Olsen, *The Institutional Dynamic of International Political Orders*, in: *International Organization* Jg. 52, Nr. 4, 1998, S. 943-969. Das Verständnis von „Institution“ folgt hier einem soziologischen, weiten Begriff. Im Gegensatz dazu impliziert das Konzept der „Organisation“ eine konkrete administrative Struktur mit Akteursqualitäten. Der Begriff der Organisation wird hier entsprechend dann verwendet, wenn es um die Funktion der ASEAN als Akteur geht.

7 Zum Beispiel John A. Vasquez, *What Do We Know About War*, Lanham (Rowman & Littlefield), 2000; Kalevi Hosti, *The State, War, the State of War*, Cambridge (Cambridge University Press), 1999.

Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997/98 (Asienkrise) und, im indonesisch-malaysischen Fall, eine Krise um die Seereignung Ambalat Anfang 2005 können als solche Schocksituationen gesehen werden, die das Potential hatten, Frieden und Stabilität zu gefährden.

Indonesien und Malaysia sind zwei der Gründungsmitglieder der ASEAN und zentrale Staaten der Region. Beide gelten – aus unterschiedlichen Gründen – als „Mittelmächte“ und sind damit Staaten, die sich von ihrem Selbstverständnis und ihren Politikzielen her ähneln.⁸ Ihre Beziehungen haben die Politik des südostasiatischen Archipels immer stark geprägt: In der *konfrontasi*-Krise Mitte der sechziger Jahre standen sie sich kurz nach der Gründung der Staaten als Feinde gegenüber und stürzten beinahe in einen Krieg; ihre anschließende „Versöhnung“ bereitete einer regionalen Integration im Rahmen der ASEAN den Weg.⁹ Die Gründung der ASEAN war überhaupt nur mit der „Versöhnung“ Indonesiens und Malaysias möglich. Ergänzend wird auch das Verhältnis zwischen Singapur und Malaysia, das als eines der problematischsten in der ASEAN gilt, vorgestellt. Malaysia und Singapur sind einerseits eng verbunden, andererseits auch immer Konkurrenten.¹⁰ Insbesondere im Zuge der Asienkrise traten Spannungen zwischen ihnen offen zutage.

Über die beiden Fälle hinaus gibt die Beschäftigung mit dem indonesisch-malaysischen bzw. malaysisch-singapurischen Verhältnis Aufschluss über die grundsätzlichen Mechanismen der Konfliktbearbeitung in der Region. So lassen sich die Ergebnisse auch auf andere vergleichbare Problemfälle übertragen, die hier allerdings nicht dargestellt werden können. Trotz aller Konfliktpotentiale und Konkurrenz zwischen den Staaten sind die zwischenstaatlichen Beziehungen bereits über Jahrzehnte stabil. Welche Rolle die ASEAN für die bilateralen Beziehungen der Region gespielt hat und spielt, und welche weiteren, alternativen Bedingungen für die Abwesenheit von größeren Konflikten zu berücksichtigen sind, soll hier gezeigt werden.

2. *konfrontasi*-Krise und „Versöhnung“: Der Weg zur ASEAN

Nach dem Ende der Kolonialherrschaft in Südostasien, das in einigen Staaten (Malaysia, Kambodscha) relativ friedlich, in anderen mit brutalen Befreiungskriegen und hohen Opferzahlen (Indonesien, Vietnam) erreicht wurde, entstanden in der Region neue Staa-

8 Etwa in Jonathan H. Ping, *Middle Power Statecraft. Indonesia, Malaysia and the Asia-Pacific*, Aldershot (Ashgate), 2005. Indonesien ist als größter Staat Südasiens mit einer Bevölkerung von ca. 234 Millionen mehr als zehnmal so groß wie Malaysia, Malaysia ist eines der wohlhabendsten südostasiatischen Länder und verfügt zudem über ein deutlich besser ausgestattetes Militär.

9 Vgl. Franklin Weinstein, *Indonesia abandons confrontation. An inquiry into the functions of Indonesian Foreign Policy*, Ithaca (Cornell University), 1969.

10 Während Indonesien seit dem Abtreten Suhartos (1998) einen Demokratisierungsprozess eingeschlagen hat, sind Malaysia und Singapur sogenannte „sanfte Autokratien“ mit einem hohen wirtschaftlichen Output.

ten. In der vorkolonialen Zeit hatte es zwar Herrschaftsbereiche gegeben,¹¹ aber keine Nationalstaaten mit klaren Grenzen. Die südostasiatischen Staaten entwickelten sich aus den territorialen Gebilden, die Briten, Niederländer, Franzosen und Amerikaner mit der Dekolonialisierung hinterließen. Auch mit der Gründung neuer Staaten wurden nicht alle Grenzen, insbesondere die Seegrenzen, eindeutig gezogen – heutige Ansprüche auf Territorien basieren so oft auf weit vor die koloniale Zeit zurückgehenden Traditionen oder Überlieferungen. Auch die Idee von einer Region „Südostasien“ selbst ist vergleichsweise neu,¹² und sie ist heute eng mit der ASEAN als gemeinsamer Institution verknüpft. Man kann die Region als eine „vorgestellte Gemeinschaft“ verstehen,¹³ also als ein politisches Konstrukt, das bewusst entworfen wurde, um geographische Nachbarn aneinander zu binden.¹⁴ Denn eine geteilte, kollektive Identität aller Südasiaten gibt es traditionell nicht, erst über die ASEAN wurde versucht, allen Staaten der Subregion einen gemeinsamen Bezugspunkt zu geben.¹⁵

Ein großes – und bis heute relevantes – Problem ist die Behauptung staatlicher Selbstbestimmung. Nach den Erfahrungen der Kolonialherrschaft und der Besetzung Südostasiens durch die Japaner im pazifischen Krieg fürchteten viele der regionalen Staaten schon nach kurzer Zeit in der Unabhängigkeit, ihre neu erlangte Autonomie nicht bewahren zu können. Zwei der wichtigsten postkolonialen Konflikte Südostasiens gehen zumindest mittelbar auf dieses Problem zurück: die *konfrontasi*-Krise zwischen Indonesien und Malaysia und der Sabah-Konflikt zwischen Malaysia und den Philippinen. Beide sind mit der Angst vor Souveränitätsverlust und einem enormen Bedürfnis nach äußerem Prestige, das das nationale Selbstbewusstsein stärken und *nation-building*-Prozesse unterstützen sollte, verbunden.

Die Briten entließen die Staaten der Föderation Malaya 1957 in die Unabhängigkeit; aus den unterschiedlichen Territorien bildeten die britische Administration und die malayische Führung unter Premierminister Tunku Abdul Rahman den späteren malaysischen Staat (die Föderation Malaysia), zu dem auch (ab 1963) Sarawak, Sabah (beide im Norden der Insel Borneo, die zum größten Teil indonesisches Territorium ist) und zunächst auch Singapur gehören sollten. Brunei verblieb unter britischer Verwaltung. Bei

11 Vgl. Lucian Pye, *Asian Power and Politics. The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge, MA (Belknap Press of Harvard University Press), 1985; Clifford Geertz, *Negara: The Theatre State in Nineteenth Century Bali*, Berkeley (University of California Press), 1980.

12 Vgl. Robert Cribb, *The Poverty of Regionalism*, in: IAS Newsletter, Nr.32, 2003, S. 8.

13 In einer Analogie zu Andersons Definition von „Nation“, Benedict Anderson, *Imagined Communities – Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London (Verso), 1983.

14 Der Begriff „Südostasien“ wurde ursprünglich recht willkürlich für Regionen unterschiedlicher Zusammensetzung benutzt. Die Gründung der ASEAN entschied die Angelegenheit, denn die zehn Mitglieder sind die Staaten des modernen Südostasiens. Historisch gab es keine südostasiatische Region, da es z.B. nie eine einende Religion oder Schriftsprache (wie etwa das Lateinische in Europa) gab. Daher konnte und kann eine gemeinsame Identität auch nicht über solche Faktoren hergestellt werden.

15 Zu den historischen Wurzeln siehe Shaun Narine, *Explaining ASEAN. Regionalism in Southeast Asia*, Boulder (Lynne Rienner), 2002, S. 9 ff.

den regionalen Nachbarn Indonesien und den Philippinen stieß diese Regelung auf heftigen Widerstand: Indonesien unter der Führung Sukarnos verweigerte zunächst die Anerkennung Malaysias, weil es die britische Beteiligung an der Staatsgründung als neo-kolonialen Eingriff in die Politik Südostasiens bewertete, die Philippinen beanspruchten seit 1961 Sabah als Teil ihres Territoriums und rückten von diesem Anspruch nicht ab. Während der Sabah-Konflikt zwischen Malaysia und den Philippinen zunächst nicht eskalierte, betrieb Indonesien unter Sukarno eine explizite Politik der Konfrontation (*konfrontasi*).¹⁶

2.1 Die *konfrontasi*-Krise

Mit der Gründung des heutigen Malaysia verschlechterten sich die Beziehungen zu Indonesien.¹⁷ Zwar unterzeichneten die Staatsschefs Malaysias und Indonesiens zunächst einen Freundschaftsvertrag, doch entwickelte die Außenpolitik Indonesiens gegenüber dem malaysischen Nachbarn zunehmend eine auf Konflikt angelegte Richtung.¹⁸ Der indonesische Staatspräsident Sukarno forcierte eine Machtprobe mit Kuala Lumpur, um den von ihm so nach außen propagierten Anspruch Indonesiens als souveräner neuer Staat gegenüber einem als neo-kolonial empfundenen Malaysia zu demonstrieren. Der steigende Einfluss des indonesischen Militärs, wachsende innenpolitische Instabilität und vor allem die persönliche Agenda Sukarnos führten auf den Weg in die Konfrontation. Sukarno war stark von der kolonialen Erfahrung geprägt, und er war es, der Indonesien als zentrale Kraft in der Bewegung der Blockfreien etablierte und dessen politisches Gewicht in der Region und der Welt zu erhöhen suchte. Innenpolitisch versuchte er, mit der Entmachtung oppositioneller Gruppen und durch die Zusammenarbeit mit der kommunistischen Partei immer mehr an Einfluss zu gewinnen und seine Politik – auch gegen Widerstand – rücksichtslos durchzusetzen.

Mit der „Zerquetscht Malaysia!“ (*Ganyang Malaysia!*) Kampagne gab Sukarno Anfang 1963 die Kampfansage an Malaysia zu einem ansonsten nicht offiziell erklärten Krieg.¹⁹ Er

16 Dazu: Greg Poulgrain, *The genesis of Konfrontasi: Malaysia, Brunei, Indonesia 1945-1965*, Bathurst (Crawford House Publishing), 1998.

17 Der Staat wurde nach der Unabhängigkeit 1957 zunächst zur Föderation Malaya, allerdings noch ohne die beiden Provinzen Sabah und Sarawak, die zusammen mit Singapur und Malaya 1963 die neue Föderation Malaysia bildeten. Singapur verließ aber 1965 bereits wieder den malaysischen Staat und wurde selbstständig.

18 Vgl. John O. Sutter, *Two Faces of Konfrontasi*. „Crush Malaysia“ and the Gestapu, in: *Asian Survey*, Jg. 6, Nr. 10, 1966, S. 523-546. In diesem Manila-Abkommen bekräftigten beide Staaten ihre Freundschaft und versprechen, in Zukunft eng zusammen zu arbeiten.

19 Die *konfrontasi*-Krise wird unterschiedlich definiert. Bei der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) in Hamburg wird der Konflikt als zwischenstaatlicher Krieg mit externer Beteiligung (Großbritannien) geführt, im Correlates of War-Projekt taucht er als Militarized Interstate Dispute auf. Die Zahl der Opfer auf beiden Seiten schwankt von ca. 800 bis zu 1000 Toten. Festzuhalten ist, dass es über den Zeitraum von ca. vier Jahren immer nur punktuelle Angriffe und Anschläge gab, aber keine gleichbleibenden Aktivitäten auf beiden Seiten.

vertraute auf die Rückendeckung Chinas und anderer postkolonialer Staaten in diesem Unterfangen und projizierte sich selbst als Beschützer der auf Borneo lebenden Malaysier und als Wahrer der Freiheit von den Kolonialmächten. Sukarno verkaufte sich der Öffentlichkeit gegenüber als Verfechter der „demokratischen Selbstbestimmung“ der Bewohner von Sabah und Sarawak und bestritt territoriale Ambitionen,²⁰ die ihm zwar unterstellt wurden, aber nicht nachgewiesen werden konnten.

Als de-facto-Führungsmacht in Südostasien glaubte Indonesien, über genügend Ressourcen zu verfügen, um Malaysia unter Druck zu setzen. Zunächst unterstützte das indonesische Militär, mit weitgehender innenpolitischer Rückendeckung, Guerilla-Gruppierungen, die den malaysischen Staat in Sarawak bekämpften. Ab Anfang 1963 attackierten indonesische Truppen mehrere Male malaysische Posten in Sarawak und versuchten, auch in Sabah Unruhe zu stiften. Sukarnos Indonesien strebte zwar an, seinem Führungsanspruch als postkolonialer Entwicklungsstaat Geltung zu verleihen, litt aber zunehmend unter wirtschaftlichen Sanktionen und hohen militärischen Ausgaben. Als die Angriffe indonesischer Truppen sich ab 1964 auch auf die malaysische Halbinsel ausdehnten, suchte Malaysia Hilfe bei Großbritannien und Australien, die mit Truppenkontingenten Unterstützung leisteten und die Lage auf der Halbinsel und Nord-Borneo bald unter Kontrolle brachten.²¹ Zunehmend isolierte sich Indonesien von vielen postkolonialen afrikanischen und asiatischen Staaten, auf deren Zustimmung Sukarno gesetzt hatte. Auch die innenpolitische Unterstützung, die ihm ohnehin nie vom größten Teil der Bevölkerung entgegengebracht worden war, ging Sukarno durch seine Alleingänge und seine Unterstützung für die kommunistische Partei mehr und mehr verloren.

Nach einem Staatsstreich gegen Sukarno, dem die schleichende Machtübernahme durch das Militär vorausging, vereinbarten Sukarnos Nachfolger Suharto und Außenminister Adam Malik das Ende der Konfrontation und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit Malaysia. Thailand, unter der Federführung Thanat Khomans, vermittelte schließlich zwischen den Konfliktparteien und brachte die malaysische Führung sowie Teile der indonesischen Regierung an einen Tisch. Nach dem endgültigen Machtwechsel 1966 kehrte sich die indonesische politische Elite, nun unter Führung Suhartos, vollständig von der *konfrontasi*-Politik ab und versicherte die Nachbarstaaten ihrer friedlichen Absichten. *Konfrontasi* war beendet, das Misstrauen gegenüber Indonesien aber blieb.²²

20 Z.B. in einem Interview mit der Straits Times vom 2. Mai 1966.

21 Malaysia suchte weiterhin die Nähe zur ehemaligen Kolonialmacht und sicherte sich als Mitglied des 1971 beschlossenen Five Powers Defense Agreements (mit Großbritannien, Australien, Neuseeland und Singapur) gegen mögliche Gefahren aus der Nachbarschaft ab. Die Notwendigkeit, der regionalen Nähe und den großen gegenseitigen Abhängigkeiten Rechnung zu tragen, bereitete den Weg für die Gründung der ASEAN.

22 Vgl. J.A.C. Mackie, *Konfrontasi, The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966*, Kuala Lumpur (Oxford University Press), 1974.

2.2 Die ASEAN als Ausweg?

Die Beilegung der *konfrontasi*-Krise zwischen Indonesien, Malaysia und Singapur, die mit Hilfe Thailands erreicht werden konnte, bestärkte diese Staaten in ihrem Entschluss, die zwischenstaatlichen Spannungen nicht wieder eskalieren zu lassen. Gerade angesichts externer Bedrohungsszenarien und der Gefahr interner Instabilität war Einigkeit zwischen ihnen wichtiger denn je. Damit war eine zentrale Motivation zur Gründung der ASEAN gegeben. Die ASEAN war allerdings nicht der erste Versuch regionaler Kooperation zwischen den südostasiatischen Staaten. Bereits 1954 war mit der Southeast Asian Treaty Organization (SEATO), die von den Amerikanern initiiert wurde, ein Versuch unternommen worden, ein regionales Sicherheitsforum zu schaffen – mit einer explizit anti-kommunistischen Agenda. Die Beteiligung westlicher Staaten, noch dazu der USA, verhinderte aber eine breite Mitgliedschaft südostasiatischer Staaten. Zu den südostasiatischen Mitgliedern zählten so bis zur endgültigen Auflösung der SEATO nur die Philippinen und Thailand. Mit der Association of Southeast Asia (ASA) und Maphilindo (nach ihren drei Mitgliedern Malaysia, Philippinen, Indonesien benannt) entstanden Anfang der 1960er die ersten genuin regionalen Institutionen, die schließlich den Weg für die Gründung der ASEAN ebneten. Sowohl ASA als auch Maphilindo scheiterten an internen Auseinandersetzungen der Mitglieder.

Nach Ende der *konfrontasi*-Krise sollte Indonesien, das als der eindeutige Aggressor wahrgenommen wurde, durch eine gemeinsame Institution stärker in die regionale Politik integriert werden – das Misstrauen und die Furcht gegenüber dem größten südostasiatischen Staat waren groß. Insbesondere für Malaysia war die Einbindung Indonesiens in eine gemeinsame Institution wichtig – „[...] the formation of ASEAN marked a turning point in its relations with Indonesia. In essence, it locked Indonesia into a regional framework that functioned as a symbolic non-aggression pact.“²³ Auch Indonesien selbst zeigte einen starken politischen Willen zu regionaler Kooperation – aber nur unter der Voraussetzung, von Anfang an federführend dabei zu sein.²⁴

Ein weiterer Grund für die Entstehung der ASEAN war die Befürchtung, dass sich der kommunistische Einfluss in der Region ausdehnen könne. Hier konnten auch Malaysia und Indonesien unter Suharto eine stabile gemeinsame Grundlage einer Zusammenarbeit ausmachen und ihre verbesserten Beziehungen mit einer geteilten anti-kommunistischen Ausrichtung ihrer Innen- und vor allem Außenpolitik festigen. Indonesien hatte 1965/66 politische Unruhen und Gewalt erlebt, für die kommunistische Gruppen verantwortlich gemacht wurden. Die Verfolgung von Kommunisten forderte unter der Bevölkerung rund 200.000 – 500.000 Opfer und gehört als „the year of living dangerously“ zu der dunkelsten

23 Joseph Chinyong Liow, *The Politics of Indonesia-Malaysia Relations*, London/New York (Routledge Curzon), 2005, S. 113.

24 Über die Bedeutung der *konfrontasi* und die Gründung der ASEAN für Indonesien sagt Smith so auch: „[...] perhaps *konfrontasi* (confrontation) and ASEAN are part of the same impulse, although the latter is far more constructive.“ Anthony Smith, *Strategic Centrality. Indonesia's Changing Role in ASEAN*, Singapur (Institute of Southeast Asian Studies, Pacific Strategic Papers), 2000, S. 8/9.

und bis heute nicht aufgearbeiteten Zeit indonesischer Geschichte. Wo Sukarno von einer geeinten nationalen Front mit Beteiligung der Kommunisten geträumt hatte, ließ sein Nachfolger General Suharto als eine der ersten Amtshandlungen die kommunistische Partei Indonesiens verbieten; die antikommunistische Haltung der politischen Eliten blieb fortan ein starkes Element in der indonesischen Politik. Bereits seit den späten 1940ern entwickelte sich auch in Malaysia eine anti-kommunistische Agenda, die auf den von 1948 bis 1960 dauernden Notstand (Malayan Emergency) zurückzuführen ist, während dessen kommunistische Gruppierungen gegen Regierung und britische Administration kämpften. In der ablehnenden Haltung gegenüber dem Einfluss kommunistischer Ideen und Gruppen waren sich das Indonesien Suhartos und Malaysia ungewohnt einig.

Der Vietnamkrieg sowie seine Wirkung auf einen großen Teil des südostasiatischen Festlandes und die Entwicklungen in China verstärkten in Südostasien zusätzlich die Furcht vor der kommunistischen Bedrohung. Die innenpolitischen Erfahrungen in Indonesien und Malaysia und die unsichere Lage Thailands als Frontstaat des Vietnamkriegs vermittelten den Gründungsmitgliedern der ASEAN ein Gefühl der Hilflosigkeit und unmittelbaren Gefährdung ihrer Staatlichkeit. Vor dem Hintergrund der erst kurze Zeit zurückliegenden Befreiung von den Kolonialmächten wirkte die Gefahr, in einen Großmachtkonflikt hineingezogen zu werden, um so größer. Auch aus diesem Grund schlossen sich 1967 Indonesien, Malaysia, Singapur, die Philippinen und Thailand in der ASEAN zusammen, um diesen internen und externen Sicherheitsbedrohungen gemeinsam zu begegnen.²⁵ Sie hofften, durch einen Zusammenschluss die Ausbreitung interner Aufstände und Unruhen einzudämmen, sich gegenseitig einzuhegen und einer Einmischung externer Akteure in ihre Politik vorbeugen zu können.

Mit dem gemeinsamen Ziel, dauerhafte Stabilität durch wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen, einigten sich die ASEAN-Staaten auch darauf, ihre Interessen nach außen hin gemeinsam zu vertreten, in der ASEAN selbst aber die Souveränität der Nachbarn stets zu respektieren. Das indonesische Konzept der „national resilience“, der nationalen Widerstandsfähigkeit, betont die umfassende Bedeutung von Sicherheit und besagt auch, dass Frieden und Stabilität untrennbar verbunden sind mit Wohlstand und Entwicklung. Regional gewendet, als „regional resilience“, versteht man es als Idee, die innere Stärke der regionalen Staaten zu erhöhen, um äußeren Einflussnahmen – etwa durch die Großmächte USA und China – widerstehen zu können und durch innenpolitische Stabilität auch regionale Stabilität zu garantieren. Die Idee der „regional resilience“ wurde zum ersten Leitmotiv der ASEAN und wirkt bis heute in dem Verständnis von Sicherheit als umfassende Sicherheit fort.²⁶

25 Die Regionalorganisation wurde mit der Vision eines langfristig geeinten Südasiens gegründet, die Option zum Beitritt daher allen regionalen Staaten ausdrücklich offengehalten. Vgl. z.B. Jörn Dosch, *Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges*, Hamburg (Abera Verlag), 1997.

26 Unter vielen anderen: Amitav Acharya, *Regional Institutions and Asian Security Order: Norms, Power, and Prospects for Peaceful Change*, in Muthiah Alagappa (Hg.), *Asian Security Order. Instrumental and Normative Features*, Stanford (Stanford University Press), 2003, S. 210-240.

2.3 Konfliktbearbeitung in der ASEAN²⁷

Die ASEAN wurde gegründet, um die wirtschaftliche Entwicklung der Mitgliedsstaaten in einem friedlichen Umfeld zu gewährleisten; obwohl die südostasiatischen Staaten sowohl im ökonomischen als auch im sicherheitspolitischen Bereich im Rahmen der ASEAN kooperieren, nahm die ASEAN lange Zeit vor allem Aufgaben im Feld der Sicherheitspolitik wahr. Als Regionalorganisation betreibt sie mittlerweile sowohl die wirtschaftliche Integration der Mitglieder, etwa im Rahmen der ASEAN Free Trade Area mit dem langfristigen Ziel eines gemeinsamen Marktes, als auch einen Prozess der Gemeinschaftsbildung im politischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Bereich.²⁸

Das erste Jahrzehnt der ASEAN (1967-76) wird im großen und ganzen als Phase relativer Inaktivität der ASEAN bewertet, in der sie allerdings erste Erfahrungen mit der Konfliktbearbeitung machte. Die Grundzüge des „ASEAN Way“ bildeten sich heraus, und bewährte Muster der Konfliktbewältigung wurden in diesen „ruhigen Jahren“ entwickelt.²⁹ Dazu trugen gerade die Spannungen und ungelösten Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten bei. Auch der Umgang mit bilateralen Konflikten wurde in dieser ersten Phase erprobt:³⁰

Die Sabah-Krise zwischen Malaysia und den Philippinen wurde zum ersten Testfall für die ASEAN. Bereits Anfang der 1960er war die Region im Norden Borneos Streitgegenstand zwischen Malaysia und den Philippinen. Wie in unzähligen anderen Fällen sind auch im Sabah-Konflikt die teils willkürlichen Grenzziehungen, mit denen die südostasiatischen Staaten in die Unabhängigkeit entlassen wurden, die Ursache. Mit der Corregidor-Affäre 1968, also kurz nach der ASEAN-Gründung, bekam der Konflikt zum ersten Mal eine neue Wendung. Als öffentlich bekannt wurde, dass die philippinische Armee auf der Insel Corregidor ein Trainingslager unterhielt, in dem möglicherweise Soldaten für einen Einsatz auf Sabah ausgebildet wurden, reagierte Malaysia, das gerade die *konfrontasi*-Krise überstanden hatte, erzürnt. Zwar versuchten die Philippinen zunächst, den Konflikt herunterzuspielen, aber Ende 1968 froren die Konfliktparteien ihre bilateralen Beziehungen ein. Durch die Vermittlung Suhartos und die Fortsetzung von Gesprächen im Rahmen der ASEAN konnte eine vorläufige Einigung, mit der die Philippinen den Vertretungsan-

27 Dazu z.B. Kamarulzaman Askandar, Jacob Bercovitch, Mikio Oishi, The ASEAN Way of Conflict Management: Old Patterns and New Trends, in: Asian Journal of Political Science, Jg. 10, Nr. 2, 2002, S. 21-42.

28 Der Prozess der Gemeinschaftsbildung wurde 2003 auf dem Bali-Gipfel beschlossen und wird mit dem Vientiane Action Program von 2004 konkretisiert.

29 Kamarulzaman Askandar, ASEAN and conflict management: The formative years of 1967-1976, in: Pacifica Review, Nr. 6, 1994, S. 43-56.

30 Konfliktmanagement im Rahmen der ASEAN beinhaltet fast ausschließlich Maßnahmen, die auf eine Erhaltung des Status Quo zielen oder einer Eskalation von Konflikten vorbeugen sollen. Eine Lösung von bilateralen Disputen oder die langfristige Beseitigung von potentiellen Konflikten zählt die ASEAN nicht zu ihren Aufgaben. Vgl. N. Ganesan, Bilateral Tensions in Post-Cold War ASEAN, Singapur (Institute of Southeast Asian Studies), 1999.

spruch Malaysias auf Sabah anerkannten, erzielt werden. Der Streitfall selbst bleibt bis heute ungelöst, gilt aber mittlerweile als unproblematisch.

Für die ASEAN erwies sich der Sabah-Konflikt in zweierlei Hinsicht als prägend: zum einen brachte er deutlich zum Vorschein, wo die Grenzen einer engeren Kooperation zwischen den Staaten lagen. Langfristig blieb die Streitfrage Sabah ein Kooperationshemmnis, auch noch, als die malaysisch-philippinischen Beziehungen sich verbesserten – allerdings viel später, erst Mitte der 80er Jahre. Zum anderen nahm die ASEAN zum ersten Mal ihre Rolle als Sicherheitsinstitution wahr, hier – wie auch in der Folge immer wieder – primär in Form einer Plattform für persönliche Treffen. Immer wieder beriefen sich beide Konfliktparteien des Sabah-Konflikts schließlich auf die ASEAN, um die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu begründen, erkannten also – mindestens deklaratorisch – ihre Bedeutung an und bestätigten damit die Rolle der ASEAN als Dialogforum für sicherheitspolitische Fragen.³¹ Die unterschiedlichen Bezeichnungen der ASEAN als „diplomatic community“, „talk shop“ oder als „deliberative Institution“ weisen auf den Stellenwert kommunikativer Strukturen hin, deuten gleichzeitig aber auch an, dass stärker institutionalisierte Mechanismen bisher nicht relevant sind.

In der Sabah-Krise hatten die nicht am Konflikt beteiligten Staaten Zurückhaltung geübt und sich nicht eingemischt. Und genau dieses Verhalten lässt sich mit den Prinzipien der ASEAN erklären. Als wichtigstes Instrument der Konfliktbearbeitung gilt ein Satz von Verhaltensnormen (meistens als „ASEAN Way“ bezeichnet), die im wesentlichen dazu dienen, Konflikte zu vermeiden und zu unterdrücken.³² Das Prinzip der absoluten Wahrung von Souveränität, kodiert als Nichteinmischungsprinzip, auch in Konfliktsituationen wurde zu einem bestimmenden Instrument der Konfliktvermeidung der ASEAN.³³ Indem alle Staaten sich dazu verpflichteten, die Souveränität ihrer Nachbarn nicht anzutasten – sei es durch Einmischung in deren Innenpolitik oder öffentliche Kritik – versicherten sich die ASEAN-Mitglieder ihrer gegenseitigen Achtung vor Souveränität und territorialer Integrität. Damit wurde eine Erwartungssicherheit hergestellt, die als vertrauensbildende Maßnahme enorm zur Stabilisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen beitrug.³⁴ Zusätzlich half dieses Verhalten, die herrschenden Regierungen und Regime zu stabilisieren. Nach den innenpolitischen Kämpfen und Machtwechseln entsprach dies dem Bedürfnis der regionalen Staaten und sollte die Angst vor der Bedrohung durch die Nachbarstaaten reduzieren. Enge persönliche Beziehungen zwischen den Staatschefs, die durch die Nicht-

31 Vgl. z.B. Narine, a.a.O. (Anm. 15), S. 19.

32 Vgl. Mely Caballero-Anthony, Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience, in: Contemporary Southeast Asia, Jg. 20, Nr. , 1998, S. 38-66.

33 Vgl. Jürgen Haacke, The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the „ASEAN Way“, in: The Pacific Review, Jg. 12, Nr.4, 1999, S. 584-585; Hiro Katsumata, Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: the Case for Strict Adherence to the „ASEAN Way“, in: Contemporary Southeast Asia, Jg. 25, Nr. 1, 2003, S. 104-121.

34 Vgl. Robin Ramcharan, ASEAN and Non-Interference: A Principle Maintained, in: Contemporary Southeast Asia, Jg. 22, Nr. 1, 2000, S. 60-88.

einmischung ermöglicht und legitimiert wurden, verstetigten diese regionale Politik über Jahrzehnte.

Als weitere zentrale Verhaltensnorm, an die sich die ASEAN-Staaten gebunden fühlen, kann die gewaltlose Bearbeitung von Konflikten gelten, die auch in der Sabah-Frage zur Anwendung kam.³⁵ Alle ASEAN-Staaten verpflichten sich, grundsätzlich nur einen friedlichen Umgang mit Konflikten in Betracht zu ziehen.³⁶ Mit dem Vietnamkrieg an den Außengrenzen der ASEAN und möglichen weiteren Ausbrüchen von Konflikten im Kalten Krieg konnte kein Mitgliedsstaat der ASEAN es sich leisten, innerhalb der regionalen Grenzen in einen Konflikt verwickelt zu werden. So ging kein Mitglied der ASEAN das Risiko ein, sich in einen militarisierten Disput mit einem anderen Mitglied zu begeben. Krieg sollte als letztes Mittel der Politik ausgeschlossen werden.

Bis heute gilt der Grundsatz, dass bilaterale Dispute auch bilateral gelöst werden; als schlichtende Instanz oder unabhängiger Dritter ist die ASEAN nicht vorgesehen. Allenfalls einzelne Persönlichkeiten, nie aber ein Staat oder die ASEAN, können versuchen, für eine Beilegung von Streitigkeiten einzutreten. Zwei Ziele werden mit dieser Politik verfolgt: bilaterale Konflikte dürfen die Kooperation der gesamten restlichen ASEAN nicht gefährden, etwa durch das Risiko, dass ein am Konflikt beteiligter Staat die ASEAN verlässt. Und Konflikte von Mitgliedern mit externen Staaten sollen keine Auswirkungen auf die anderen ASEAN-Staaten haben, indem zum Beispiel nicht am Konflikt beteiligte Staaten mit in Streitigkeiten einbezogen werden.³⁷ Zwar ist dieses Prinzip immer wieder aufgeweicht und in Einzelfällen bewusst missachtet worden, doch grundsätzlich hat es bis heute wenig an Bedeutung als Referenzpunkt und an Symbolkraft verloren.

Die eben genannten Prinzipien finden sich nicht nur in der Praxis der ASEAN, sondern wurden im Treaty of Amity and Cooperation (TAC, 1976) kodifiziert. Der TAC gilt als Grundlage eines normativen Konsens über das angemessene Verhalten der Mitgliedsstaaten. Folgende Verhaltensnormen regionaler Sicherheitszusammenarbeit werden dort genannt: 1) gegenseitiger Respekt vor der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität aller Nationen, 2) das Recht eines jeden Staates, frei von externer Einmischung und Zwang zu existieren, 3) Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer, 4) friedliche Regelung von Streitigkeiten, 5) keine Drohung mit Gewalteinsatz. Der TAC fasst die Normen des „ASEAN Way“ zusammen, der als Verhaltenskodex nahezu unhinterfragt alle zentralen Fragen gemeinsamer Sicherheit regelt. Der „ASEAN Way“ umfasst neben den genannten Prinzipien auch das Konsensprinzip bei Entscheidungen, stille Diplomatie und eine personenbezogene Form der Verhandlungen, also Formen bewährter,

35 Z.B. Yuen Foong Khong, Michael Leifer and the pre-requisites of regional order in Southeast Asia, in: Joseph Chinyong Liow/Ralf Emmers (Hg.), *Order and Security in Southeast Asia. Essays in memory of Michael Leifer*, London (Routledge), 2006, S. 29-45.

36 Vgl. Nikolas Busse, *Die Entstehung von kollektiven Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten*, Baden-Baden (Nomos), 1998.

37 Vgl. Donald Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, Lanham (Rowman & Littlefield), 2005, S. 121.

kulturell akzeptierter Praxis. Alle diese Regeln sind dazu ausgelegt, Konflikte zu vermeiden, öffentliche Streitigkeiten zu unterlassen und durch Zurückhaltung eine Eskalation von Konflikten nicht von außen zu befördern. Der „ASEAN Way“ ist als Set von Normen untrennbar mit der Institution ASEAN verbunden.³⁸

Zwei Quellen des „ASEAN Way“ sind zu nennen: erstens globale Regeln, die auf dem Westfälischen System von Souveränität basieren, zu denen auch das völkerrechtliche Gewaltverbot, das durch die UN-Charta kodifiziert ist, gehört, sowie die Bandung Erklärung, mit der 1955 vor allem post-koloniale Staaten Afrikas und Asiens Prinzipien für die friedliche Koexistenz im internationalen System festschrieben. Zweitens lokale (javanische/malaische) Prinzipien, nämlich *musyawarah* (Beratung) und *mufakat* (Konsens), die in allen ursprünglichen ASEAN-Staaten als Konfliktregelungsmechanismen der dörflichen Ebene auch international akzeptabel waren.³⁹ Es ist also weniger eine bisweilen so eingeordnete asiatische Spezialität als die Mischung globaler und lokaler Normen, die den „ASEAN Way“ auszeichnen.

Der symbolische Gehalt des „ASEAN Way“ ist jedoch nicht in den Normen allein begründet, sondern insbesondere in der langjährigen Erfahrung ihrer erfolgreichen Anwendung in der zwischenstaatlichen Praxis. Auf diese Weise hat die Befolgung dieser Normen zur Vertrauensbildung zwischen den Staaten beigetragen und daher eine hohe Geltung. Wenn sich jedes ASEAN-Mitglied aus Erfahrung darauf verlassen kann, dass die regionalen Nachbarn seine Souveränität respektieren und Kritik an innenpolitischen Entwicklungen unterbleibt, ist eine zentrale Ursache zwischenstaatlicher Spannungen ausgeräumt. Das Vertrauen in die gegenseitige Zurückhaltung hat dazu geführt, dass sich die ASEAN-Staaten auch mit dem „ASEAN Way“ als Träger einer gemeinsamen Identität identifizierten. Diese Identität, die stets von den politischen Führungseliten transportiert wurde, hat gerade in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der Staaten eine entscheidende Rolle gespielt. Zum einen zeigen mehrere Studien, dass gerade die Mischung aus globalen mit lokalen Normen eine Befolgung hochgradig begünstigt,⁴⁰ und zum anderen kann man festhalten, dass der „ASEAN Way“ als Referenzpunkt und Legitimationsressource außenpolitischen Verhaltens immer wieder herangezogen und so als Symbol für die Stabilität und den Frieden in der Region langfristig bestätigt und verfestigt wird.⁴¹

38 Der Beitritt zur ASEAN ist so auch mit einem Beitritt zum Treaty of Amity and Cooperation verbunden. Gegenüber neuen Mitglieder wie Kambodscha, Myanmar oder Vietnam war und ist der „ASEAN Way“ ein wichtiges Instrument der politischen Sozialisierung. Vgl. Alastair Johnston, *Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory*, in: G. John Ikenberry, /Michael Mastanduno (Hg.), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York (Columbia University Press), 2003, S. 107-162.

39 Für eine nähere Auseinandersetzung mit diesen Prinzipien siehe Acharya, a.a.O. (Anm. 4), S. 64, 68.

40 Dazu Amitav Acharya, *How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism*, in: *International Organization*, Jg. 58, Nr. 1, 2004, S. 239-276.

41 Vgl. Johnston, a.a.O. (Anm. 38).

In den 1970er und 80er Jahren wurden in unterschiedlichen bilateralen Konflikten (z.B. im Dritten Indochinakonflikt gegenüber den Konfliktparteien Kambodscha und Vietnam, 1979-1989) die ASEAN-Normen zum bestimmenden Mechanismus der Konfliktbearbeitung der südostasiatischen Staaten.⁴² Im Prozess der Erweiterung der ASEAN um Kambodscha und Myanmar Ende der 1990er sah man dann aber bereits die kommenden Grenzen des „ASEAN Way“ in seiner Bedeutung als Sozialisationsinstrument: das Prinzip der Nichteinmischung machte es den ASEAN-Staaten unmöglich, den Beitritt der Militärdiktatur Myanmar trotz weltweiter Schelte abzulehnen und den Beitritt Kambodschas, das zum eigentlich vorgesehenen Zeitpunkt 1997 wegen eines Staatsstreichts nicht zugelassen wurde, mehr als nur aufzuschieben. Diese Staaten wiederum beriefen sich auf den „ASEAN Way“ und lehnten jegliche Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten auf seiner Grundlage ab. Dies führte zu starker Kritik am Einmischungsverbot von außerhalb der ASEAN, aber auch zu wachsender Kritik innerhalb der ASEAN.⁴³

3. Schocksituation Asienkrise

Die Asienkrise 1997/98 war für die ost- und südostasiatische Region ein Schock. Mehr noch als der Zusammenbruch des Ost-West-Gegensatzes bedeutete die Finanz- und Wirtschaftskrise einen Testfall für die Kooperation in dieser Region. Was als Währungskrise in Thailand begann, breitete sich bald auf den Rest der südostasiatischen und ostasiatischen Region aus. In der Folge wurden Währungen massiv entwertet und die Inflationsraten stiegen schlagartig an; vor allem aber zog die Krise wirtschaftlich und politisch weite Kreise. Die Bank- und Finanzsektoren waren betroffen, einige große Banken und Finanzunternehmen, insbesondere in Thailand und Indonesien wurden zahlungsunfähig. Als Konsequenz stiegen Arbeitslosigkeit und Armut vor allem in den Kernstaaten der ASEAN. Dies führte wiederum dazu, dass auch soziale und innenpolitische Probleme und schließlich in der Folge außenpolitische und zwischenstaatliche Spannungen verstärkt wurden.

Die wirtschaftspolitischen und die sicherheitspolitischen Folgen der Asienkrise sind eng miteinander verknüpft.⁴⁴ Besonders Thailand und Indonesien litten unter den raschen und massiven Einwirkungen des Zusammenbruchs der Finanzsektoren. Instabilität und politische Unruhe waren die Folgen. Während diese Instabilität in Thailand und Indonesien zu einer politischen Mobilisierung der wirtschaftlich besonders betroffenen Mittelklasse und einiger Gruppierungen der Armen führte, die letztlich einen Impuls für eine

42 Zusammenfassend vgl. Acharya, a.a.O. (Anm 4).

43 Vgl. David Deenon/ Evelyn Colbert, Challenges for the Association of Southeast Asian Nations, in: Pacific Affairs, Jg. 71, Nr. 4, 1998, S. 505-523.

44 Vgl. Jürgen Rüländ, „Dichte“ oder „schlanke“ Institutionalisierung? Der Neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 9, Nr. 2 2002, S. 175-208.

(Re-)Demokratisierung gaben, verstärkten sich in Malaysia und Singapur eher autokratische Tendenzen. In der gesamten Region setzten sich nationalistischere Entwicklungen durch. Dies und das Gefühl von Unsicherheit, dem die Krisenstaaten ausgesetzt waren, führten dazu, dass latente Streitigkeiten zwischen ehemaligen Gegnern und regionalen Nachbarn nun wieder an die Oberfläche zurückkehrten.

Die Krise wurde so zu einem Katalysator für viele schlummernde bilaterale Konflikte, die wiederauflebten oder neu entstanden; einen Indikator für diesen Trend kann man darin sehen, dass bestimmte zwischenstaatliche Probleme, die eigentlich in keinem Zusammenhang standen, miteinander verknüpft und teilweise sogar als sicherheitspolitische Angelegenheiten behandelt wurden. Die Bedeutung transnationaler Problembereiche nahm zu, neue Bedrohungen wurden im Diskurs zwischen den Staaten konstruiert. Innerhalb eines Jahres nach der Krise zeigten sich viele Konflikte, die durch die Verwirrung und Instabilität befördert wurden und offen legten, dass die soziale Kohäsion innerhalb der ASEAN niedriger war als je zuvor. Zwischen Malaysia und Singapur entbrannte ein heftiger Streit über die Wasserversorgung, Malaysia und Indonesien schlitterten in eine diplomatische Krise wegen Kritik an der Politik des malaysischen Premiers Mahatir, Malaysia und die Philippinen gerieten wegen der Inhaftierung des malaysischen Politikers Anwar Ibrahim aneinander, weitere Spannungen gab es auch zwischen den übrigen Staaten.

Viele dieser Konflikte entflammten wohl vor allem deshalb, weil die krisengebeutelten Staaten von ihren innenpolitischen Problemen ablenken wollten. Bemerkenswert für alle Fälle von zwischenstaatlichen Konflikten nach der Krise war die Art, wie sie ausgetragen wurden, nämlich mit teils sehr harschen und offenen Worten vor der nationalen und regionalen Öffentlichkeit. Eines der deutlichsten Beispiele für die Folgen der Asienkrise und ihre Auswirkung auf die bilateralen Beziehungen der Region ist der Fall Malaysias und Singapurs. In der Zeit während und unmittelbar nach der Krise kam es zu Spannungen, die die Kooperation zwischen den beiden Staaten in unterschiedlichen Politikfeldern gefährdeten oder zusammenbrechen ließen und durch die Streitigkeiten in einem Bereich in andere übergriffen.

3.1 Gespaltenes Verhältnis – Malaysia und Singapur

Das malaysisch-singapurische Verhältnis war bereits vor Austritt Singapurs aus der Union problematisch;⁴⁵ die unterschiedliche Politik gegenüber ethnischen Malaien bzw. Chinesen spaltete die Eliten, und so war die Staatswerdung Singapurs, die zu einer zunächst

45 Wie zwischen den meisten maritimen ASEAN-Staaten gibt es auch zwischen Singapur und Malaysia ungeklärte Ansprüche auf Territorium. Die Insel Pedra Branca bzw. Pulau Batu Puteh wird von beiden Seiten beansprucht. Singapur führt seine Ansprüche auf den anglo-niederländischen Vertrag von 1824 zurück, während Malaysia auf ein Großsultanat aus dem 16. Jahrhundert verweist, zu dem die Insel gehört haben soll. In den Verträgen, mit denen die Abspaltung Singapurs geregelt wurde, ist die Besitzfrage ungeklärt, und lange Zeit blieb sie auch unproblematisch. Obwohl der Fall dem Internationalen Gerichtshof übergeben wurde, bleibt die Besitzfrage ein Streitthema.

drastischen Verschlechterung der Beziehungen führte, eine Konsequenz aus den beiderseitigen Erfahrungen. Singapur demonstrierte mit einer eigenen Währung und vor allem mit der Einrichtung einer eigenen Armee seine Selbständigkeit und stieß Malaysia damit vor den Kopf.⁴⁶

Gemeinsam ist Malaysia und Singapur ihre Rolle als wirtschaftlich erfolgreichste Staaten der Region, deren wirtschaftliche Liberalisierungsprozesse nur bedingt von politischen begleitet wurden. Einer der Hauptunterschiede zwischen beiden Staaten ist ihre ethnische Zusammensetzung: während Malaysia von Malaien (ca. 50%), Chinesen (ca. 28%), Indern (ca. 7%) und einigen weiteren Ethnien bevölkert wird, stellen in Singapur die ethnisch-chinesischen Einwohner (ca. 80%) – vor Malaien, Indern und weiteren Gruppen – die Bevölkerungsmehrheit dar. In Malaysia werden die als ursprüngliche Einwohner des Staates angesehenen Malaien gefördert,⁴⁷ die chinesische Bevölkerung, die wirtschaftlich überdurchschnittlich erfolgreich ist, wird demgegenüber strukturell benachteiligt, was man in Singapur kritisch beäugt. In Singapur hingegen stellen die Malaien eine schlecht repräsentierte Minderheit dar, ein Umstand, der wiederum Malaysia ein Dorn im Auge ist. Ein weiterer, sehr bedeutender Unterschied liegt auch in der religiösen Ausrichtung der Bevölkerungsmehrheiten: Singapur hat keine Staatsreligion, sondern versteht sich explizit als multireligiös und multiethnisch, Malaysia aber sieht sich als muslimischer Staat, dessen Innen- und Außenpolitik von diesem Umstand stark geprägt werden.⁴⁸ Die Sorge vor einer dezidiert islamischen Politik Malaysias hat daher das malaysisch-singapurische Verhältnis mit beeinflusst.

Singapurs Außenpolitik ist zudem bestimmt von der (latenten) Furcht davor, wie ein kleiner Leckerbissen von anderen Staaten verschluckt zu werden – daher versucht es, sich selbst zu einem „poisonous shrimp“ zu machen und sich so gegen die möglichen Begehrlichkeiten potentieller Gegner zu feien.⁴⁹ In den bilateralen Beziehungen zu den Nachbarstaaten spielen diese Ängste zwar eine wichtige Rolle, von einem konkreten Misstrauen kann man aber dennoch nicht ausgehen.⁵⁰ Weder Indonesien noch Malaysia werden grundsätzlich feindliche Absichten unterstellt – fraglich ist letztlich auch, wer im Falle einer militärischen Auseinandersetzung die besseren Karten hätte. Singapur ist mit deutlich moderneren Technologien und ausgezeichnet ausgebildeten Streitkräfte ausgestat-

46 Zum malaysisch-singapurischen Verhältnis z.B. Datuk Abdullah bin Haji Ahmad Badawi, *Malaysia-Singapore Relations*, Singapore (Institute of Policy Studies), 1990.

47 Im Rahmen der *bumiputera*-Politik sind zwar alle Einwohner Malaysias, gleich welcher Ethnie Malaysier, dennoch wird eine Politik der „affirmative action“ verfolgt, mit der die ethnischen Malaien stärker gefördert werden.

48 Auch wenn nur knapp 60% der Bevölkerung Muslime sind, ist der Einfluss islamischer Institutionen auf die staatliche Politik hoch. Insbesondere die Außenpolitik ist explizit islamisch ausgerichtet – was sich zum Beispiel in der Politik gegenüber Israel manifestiert.

49 Zur „poisonous shrimp“ Doktrin siehe u.a. Eugene Yeo, *Technological Capabilities of Our Defence Industries*, in: *Journal of the Singapore Armed Forces*, Jg. 25, Nr. 2 (1999), k.A. (http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/1999/Vol25_2/9.htm).

50 Vgl. N. Ganesan, *Realism and Interdependence in Singapore's Foreign Policy*, London/ New York (Routledge Curzon), 2005.

tet,⁵¹ als Stadtstaat aber Indonesien und Malaysia in puncto Bevölkerung weit unterlegen und weit verwundbarer.

Die Nachbarschaft und gemeinsame Vergangenheit machen die malaysisch-singapurische Beziehung schwierig. Denn wiederkehrende Streitpunkte sind größtenteils die Folge geographischer Nähe und historischer Hinterlassenschaften. Mit der Asienkrise entstanden bzw. verstärkten sich solche Reibungen. Erste Spannungen traten bereits auf, als der langjährige Staatschef Lee Kuan Yew über die Provinzhauptstadt Johor Baru, die von Singapurern aufgrund ihrer Nähe gerne besucht wird – etwa, um günstig einzukaufen und vor allem, um günstig zu tanken – sagte, sie sei wegen „Schießereien, Taschendiebstählen und Autodiebstählen“ bekannt.⁵² Auch seine Memoiren enthielten viel Stoff, der von Malaysia als beleidigend empfunden wurde.

Die unmittelbaren Auswirkungen der Asienkrise äußerten sich insbesondere in einer Krise um die Wasserversorgung. Ein wesentliches Problem ist für Singapur dessen Ressourcenknappheit, die seit der Loslösung aus der Union zu einer Abhängigkeit von Malaysia geführt hat; im Zuge der Vorbereitung zur Gründung der Malaysischen Union wurden daher langfristige Verträge (bis 2011 bzw. 2061) mit Kuala Lumpur über Wasserlieferungen geschlossen, in denen ein fester, sehr niedriger Preis für die malaysischen Versorgungsleistungen festgelegt wurde. Diese Abmachung wurde noch unter britischer Herrschaft getroffen und gibt bewusst Singapur einen Vorteil. Singapur importiert günstig unbehandeltes Wasser, Malaysia re-importiert dann für einen deutlich höheren Preis Trinkwasser.⁵³

Schon seit den 1960er Jahren wurde das Thema Wasser immer wieder verknüpft mit anderen problematischen Themen und von malaysischer Seite zu verschiedenen Zeiten als Druckmittel gegenüber Singapur eingesetzt.⁵⁴ Der Konflikt ist asymmetrisch, da Singapur abhängig von malaysischen Wasservorräten ist. Gefährlich nah an ein Sicherheitsproblem kam das Wasserproblem immer dann, wenn andere Streitpunkte über eine Drohung Malaysias, Singapur nicht weiter mit Wasser zu versorgen, gelöst werden sollten. So gab es immer wieder Umdeutungen des Wasserthemas, mit denen dieses eigentlich wirtschaftspolitische Problem zu einem sicherheitspolitischen gemacht wurde. Eine der dramatischen Entwicklungen der Asienkrise war so auch die sicherheitspolitische Verknüpfung

51 Unbestreitbar ist, dass militärischer Selbstschutz eine wichtige Rolle in Singapur spielt, das von allen südostasiatischen Staaten der einzige mit einer entwickelten Rüstungsindustrie und einem hervorragend ausgestatteten Militär ist.

52 Vgl. Asiaweek, Close Encounters. The sayings of Lee Kuan Yew cause a ruckus across the causeway, 28. März 1997.

53 Dabei erwirbt Singapur für 3 Sen 1000 Gallonen Wasser, während Malaysia für den Reimport 50 Sen für die gleiche Menge bezahlt. KS Nathan, Malaysia-Singapore Relations: Retrospect and Prospect, in: Contemporary Southeast Asia, Jg. 24, Nr. 2, 2002, S. 385-410.

54 Vgl. Joey Long Desecuritizing water issues in Singapore – Malaysia relations, in: Contemporary Southeast Asia, Jg. 12, Nr. 1, 2001, S. 504-532.

unterschiedlicher Streitthemen, wie die FEER sagte: „The fractious relationship between Malaysia and Singapore has spilled over into security.“⁵⁵

Unabhängig von der Wasserversorgung entwickelte sich während der Krise der Umgang mit Investitionen und Finanzflüssen insbesondere auf malaysischer Seite zu einem umstrittenen Thema. Malaysia unter Führung Mahatirs fror in einem einseitigen Akt der Selbsthilfe singapurische Investitionen an der Börse in Kuala Lumpur ein und führte Kapitalkontrollen ein, die eine Abwanderung von Kapital während der Krise verhindern sollten. Gegen die Warnungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank verlegte sich Mahatir auf eine unilaterale, protektionistische Strategie, die Malaysia vor den schlimmsten Konsequenzen der Krise beschützte. Allerdings missachtete Malaysia damit die potentiellen Interessen der anderen ASEAN-Staaten und wählte einen Weg, der nicht kooperativ und den Interessen aller verpflichtet war. Singapur, auf der anderen Seite, weigerte sich, malaysischen Beschäftigten die Erlaubnis zu erteilen, den verpflichtend in Singapur angesparten Anteil ihrer Altersvorsorge vor dem Alter von 55 Jahren mit nach Malaysia nehmen zu dürfen. Beide Seiten suchten nach Lösungen, konnten sich aber nicht verständigen.

Einen dritten Zankapfel stellte die Frage des malaysischen Luftraums dar, die ebenfalls im Zuge der Krise stärker als zuvor problematisiert wurde. Zunächst zog sich Malaysia 1998 aus den gemeinsamen Truppenübungen des Five Power Defense Agreements (FPDA) unter der Angabe wirtschaftlicher Gründe zurück, tatsächlich aber wohl eher, um Singapur gegenüber Stärke zu demonstrieren, und kündigte eine Revision aller Sicherheitsarrangements an.⁵⁶ Damit brüskierte Kuala Lumpur seinen Nachbarn und zeigte deutlich, dass es auf Abstand gehen wollte. Im September desselben Jahres untersagte dann die malaysische Regierung singapurischen Flugzeugen die Durchquerung malaysischen Luftraums, einschließlich Johor und des singapurischen Trainingsgebietes über dem Südchinesischen Meer. Auch dies war offensichtlich eine Folge des gespannten Verhältnisses zwischen den beiden Staaten und auch darauf zurückzuführen, dass die malaysische Regierung ihre Macht demonstrieren wollte – insbesondere, da sonst die singapurischen Luftstreitkräfte im Vergleich zu allen anderen südostasiatischen Armeen allgemein als überlegen galten.⁵⁷

Dem malaysischen Überflugsverbot wiederum war ein Disput über einen neuen Grenzübergang in Woodlands vorausgegangen: die singapurische Regierung forderte im Sommer 1998 Malaysia auf, ihrem Schritt zur Verlegung des Grenzüberganges vom Bahnhof Tanjong Pagar nach Woodlands zu folgen, und mit der Relozierung gleichzeitig wertvolles Bauland auf Singapur Terrain freizugeben. Die malaysische Führung weigerte sich, da sie fürchtete, so ihren Anspruch auf das Gebiet zu verlieren, das sie als Teil ihrer

55 Far Eastern Economic Review, Under the gun, 3. September 1998.

56 Vgl. N. Ganesan, Singapore. Entrenching a City-State's Dominant Party System, in: Southeast Asian Affairs 1998, Singapur (Institute of Southeast Asian Studies), 1998, S. 229-243.

57 Vgl. K.S. Nathan, a.a.O. (Anm. 53), S. 391f.

Eisenbahnstrecke noch während der Kolonialzeit erhalten hatte. Ein offener Streit folgte, in dem beide Seiten Beschuldigungen und Drohungen austauschten.

Auffällig ist, dass alle problematischen Punkte nahezu zeitgleich auf die Agenda gebracht wurden und in der Häufung zu einem größeren Problem wurden als es den einzelnen, kleineren Streitpunkten angemessen gewesen wäre. Die Art, wie die beiden ehemals vereinten Staaten miteinander umgingen, verriet, wie tief gegenseitiges Misstrauen, Neid und Konkurrenz wurzeln; anders als in der ASEAN üblich fielen auf beiden Seiten öffentlich – teils in den Medien wie dem *Asian Wall Street Journal* ausgetragen – nicht selten nationalistische Parolen, die gegen den Nachbarn gerichtet waren. Premierminister Mahatir äußerte während eines Fernsehinterviews eine kaum verhohlene Warnung an Singapur: „We like to be friendly with everyone. We don't beef up our military to attack others. But don't take Malaysia's goodness for granted”.⁵⁸ Zu einem großen Teil aber kann man die Intensität und zeitliche Koinzidenz der Streitigkeiten deutlich auf innenpolitische Probleme, insbesondere in Malaysia, nach der Krise zurück beziehen. Beide Staaten waren von den Nachwirkungen wirtschaftlich und politisch so betroffen, dass sie mit nationalistisch inspirierten Attacken und Drohgebärden versuchten, von eigenen wirtschaftlichen und politischen Problemen auf Kosten des Nachbarstaates abzulenken.

Auf dem ASEAN Gipfel in Vietnam im Dezember 1998 versprachen Mahatir und der neue Singapur Premier Goh Chok Tong schließlich, alle bilateralen Probleme auf einmal und friedlich zu lösen. Den ersten Teil dieses Versprechens konnten sie nicht einlösen, besonders der Streit um die Wasserversorgung flammte bis heute mehrfach wieder auf. Die engen wirtschaftlichen Verflechtungen beider Staaten, das vereinte Streben nach einer Freihandelszone (zusammen mit Thailand, Brunei, Indonesien und den Philippinen), eine gemeinsame Wirtschaftszone mit Indonesien (ehemals SIJORI für Singapur-Johor-Riau, heute Singapur-Malaysia-Indonesien), die Position als wirtschaftlich erfolgreichste ASEAN-Staaten und ähnliche politische Haltungen im Vergleich zu den anderen ASEAN-Mitgliedern verweisen auf die Bedeutung guter bilateraler Beziehungen und lassen letztlich einen Bruch zwischen Singapur und Malaysia gar nicht zu.

Es zeigte sich, dass sich die ASEAN auch hier nicht in bilaterale Konflikte einmischte. Die langjährige und nach den Kolonialerfahrungen zunächst sehr angemessene Tradition, die Kooperation innerhalb der Institution durch die Politik der Einmischung nicht zu gefährden, offenbarte sich gleichzeitig als ein Problem, da die ASEAN so ihren sicherheitspolitischen Einfluss als regionale Organisation massiv einschränkte und ihre Steuerungsfähigkeit aus der Hand gab. Während die ASEAN als ‚Schönwetter-Organisation‘ in den Zeiten wirtschaftlicher Entwicklung und des asiatisch-pazifischen Aufschwungs als Modell einer regionalen Institution von Entwicklungsländern mit Lob überhäuft wurde, geriet sie in dieser Krisen- und Schocksituation an ihre Grenzen. Wie ASEAN-Experte Narine sagt: „Observers (..) expected ASEAN to coordinate a regional response to the

58 New Straits Times (Malaysia), Singaporeans not swayed by adverse reports on Malaysia, 13. August 1998.

economic downturn and to provide guidance to its affected member states. Instead, it fell apart. As an organization, it was unable to influence regional events in any significant way.”⁵⁹ Dies erkannten die betroffenen Staaten selbst im Verlaufe der Krise und versuchten, mit ad-hoc-Maßnahmen im Rahmen der ASEAN der Krise entgegenzusteuern, allerdings ohne Erfolg.⁶⁰ Trug die Nichteinmischung in ruhigeren Zeiten zur Stabilisierung und Vertrauensbildung zwischen den Staaten bei, verringerte sie in Krisenzeiten die Steuerungsfähigkeit der ASEAN drastisch. Einer ASEAN, die sich sklavisch an das Interventionsverbot hielt und der überdies die notwendigen Instrumente zum Eingreifen einfach fehlten, waren die Hände gebunden; sie musste untätig bleiben und so die Kooperation in der Region aufs Spiel setzen.

4. Streit unter Brüdern: Konflikte zwischen Indonesien und Malaysia nach Ende der *konfrontasi*-Krise

Die bilateralen Beziehungen zwischen Indonesien und Malaysia begannen gleich nach der Gründung der Staaten problematisch: mit der *konfrontasi*-Krise (1963-66) standen beide Staaten am Rande eines Krieges. Eine zusammenfassende Charakterisierung der indonesisch-malaysischen Beziehungen ist schwierig, weil zwar einerseits unmittelbar nach der Gründung beider Staaten das Verhältnis konflikthaft war, andererseits die gemeinsamen historischen und kulturell-sprachlichen Wurzeln eine Art natürliche Nähe herstellen. Nach der *konfrontasi*-Krise herrschte lange Zeit Misstrauen zwischen beiden Staaten, das aber durch intensive Beziehungen zwischen den Premierministern Suharto und Tunku Abdul Rahman und später Tun Abdul Razak vermindert werden konnte – persönliche Differenzen und Streitigkeiten über die Führungsposition in der Blockfreien-Bewegung und in der Region hielten andererseits eine konstante, wenn auch oft nur latente Konkurrenz am Leben. Vielfach wird dennoch auf die kulturellen, sprachlichen, religiösen und ethnischen Gemeinsamkeiten beider Nationen hingewiesen, die eine starke Basis für eine Freundschaft bilden könnten.

Während Indonesien als bevölkerungsreichster Staat Südostasiens mit einer riesigen, über viele tausend Kilometer ausgedehnten Spannweite den Anspruch erhebt – und verteidigt –, natürliche Führungsmacht aller südostasiatischen Staaten zu sein, hat Malaysia, ungleich kleiner, eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung gemeistert, die es nach Singapur zum reichsten Staat der Region macht. Indonesien sieht sich im Verhältnis zu Malaysia gerne als „großer Bruder“, und auch die Malaysier selbst verweisen oft auf die engen, brüderlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten. Diese führen sie auf die gemeinsame ethnische Herkunft als Malaaien („malayness“) zurück – die ein Großteil der

59 Narine, a.a.O. (Anm. 15), S. 166.

60 Vgl. Rüländ, a.a.O. (Anm. 44).

Indonesier, allen voran die Javaner, allerdings nicht als geteilte Identität anerkennt.⁶¹ Die Politiker beider Staaten rekurren dennoch regelmäßig auf die Verwandtschaft oder gar Blutsbrüderschaft (*serumpun*) zwischen Indonesien und Malaysia. Das Konzept *serumpun* beinhaltet so nicht nur die Konstruktion gemeinsamer ethnischer und kultureller Wurzeln, sondern faktisch auch eine Unterordnung Malaysias unter indonesische Interessen in der Außenpolitik.⁶² Tatsächlich haben, und das ist wohl in beiden Staaten unumstritten, Malaysia und Indonesien eine vergleichsweise lange geteilte Geschichte, eine – zumindest oft so beschworene – gemeinsame Herkunft und größere Ähnlichkeiten miteinander als mit anderen südostasiatischen Staaten.

Einer Phase enger Kooperation zwischen dem Tunku bzw. dann Tun Abdul Razak auf malaysischer und Suharto auf indonesischer Seite in den späten sechziger und in den siebziger Jahren folgte, mit der Machtübernahme Mahatirs in Malaysia, eine Phase stärkerer Konkurrenz. Die anti-kommunistische Agenda und ähnliche Interessen, die Rahman/Razak und Suharto auch in der ASEAN vertreten hatten, waren eine stabile Grundlage eines guten Verhältnisses gewesen. Mit Mahatirs Erscheinen gingen Überschneidungspunkte gemeinsamer Interessen verloren. Wo Suharto und Rahman bzw. sein Nachfolger Tun Razak eher problemlos an einem Strang gezogen hatten, begann Mahatir jetzt ein Duell um die Vormachtstellung als asiatischer Staat gegenüber dem Westen, als islamischer Staat und Führer der Dritten Welt, der durch den wirtschaftlichen Erfolg Malaysias aber ungleich mehr Gewicht erhielt.⁶³ In der Folge behinderten sich die beiden Staaten jetzt auch gegenseitig bei neuen Initiativen. Vorschläge Malaysias in der ASEAN, wie der eines ostasiatischen Gremiums (East Asian Caucus), wurden von Indonesien nicht mehr unterstützt, und umgekehrt. Obwohl die Streitigkeiten eher auf einer symbolischen Ebene blieben, zeigten sich größere Risse in der indonesisch-malaysischen Freundschaft. In der Folge flammten mehrere latente Konflikte wieder auf, die während der *Post-konfrontasi*-Zeit unproblematisch gewesen waren. Insbesondere in den 1990ern verschlechterte sich das indonesisch-malaysische Verhältnis zusehends.⁶⁴

61 Anderen Bevölkerungsgruppen Indonesiens fällt es weniger schwer, diese gemeinsamen Wurzeln anzuerkennen, der Faktor „Malayness“ sollte aber nicht überstrapaziert werden, da er zwar als Symbol dient, aber wenig tatsächliche Bedeutung hat. Dies betonen Beobachter aus beiden Ländern. Vgl. eigene Interviews mit u.a. Djisman Simandjuntak (Prasetiya Mulya Business School), CFP Luhulima (CSIS), beide im Juni 2006 in Jakarta, mit Khalid Jaafar (Policy Research Institute) im Juli 2006 in Kuala Lumpur, und Yang Razali Kassim (Institute for Defense and Strategic Studies) im Juli 2006 in Singapur.

62 Vgl. Yong J.L.C., *Visions of Serumpun: Tun Abdul Razak and the golden years of Indo-Malay blood brotherhood, 1967-75*, in: *South East Asia Research*, Jg. 11, Nr. 3, 2003, S. 327-350.

63 Vgl. Joseph Chinyong Liow, a.a.O. (Anm. 23).

64 Mit den häufigen Machtwechseln in Indonesien seit Ende der Suharto-Ära und dem Einsetzen der demokratischen Transition besteht die personenbezogene Kontinuität in den Elitenbeziehungen nicht mehr; dies mag zu der Verschlechterung des Verhältnisses beigetragen haben.

4.1 Territorialdispute

Ein bedeutender Konfliktgegenstand sind sich überschneidende territoriale Ansprüche; Indonesien als Archipelstaat im völkerrechtlichen Sinne verfügt über weit auslegbare See-grenzen, konkurriert aber in vielen Fällen dabei mit Malaysia, das diesen besonderen Status nicht besitzt. Malaysia hat jedoch ebenso wie Indonesien wiederholt auf umstrittene Territorien historische Ansprüche geltend gemacht. Diese Territorialdispute sind ein für die südostasiatischen Inselstaaten typisches Problem, das immer wieder punktuell für Unruhe sorgt. Die Konfliktfälle zwischen Indonesien und Malaysia haben seit den 1990er Jahren aber gehäuft zu Spannungen geführt.

Bereits seit 1969 stritten sich Indonesien und Malaysia um zwei Inseln im Sulawesi Meer, um Pulau Sipadan und Pulau Ligitan (vgl. Karte im Anhang). Damals, als gerade neue Grenzlinien gezogen wurden, auf die die ungeklärten Besitzansprüche zurückgingen, einigten sich die beiden Staaten darauf, bis auf weiteres den Status Quo zu erhalten und jährliche Treffen abzuhalten, um über die Grenzen zu sprechen. Bis Anfang der 90er Jahre blieb das Thema unkritisch; 1991 jedoch erschien in einer indonesischen Tageszeitung ein Foto eines malaysischen Soldaten, der mit einem Gewehr die Inseln bewachte und somit einen Anspruch Malaysias geltend machte – Indonesien reagierte erbost.⁶⁵ Malaysia war dabei, Sipadan zu einem Taucher-Ressort zu entwickeln und so gleichzeitig seinen Anspruch auf die Insel zu festigen. Jakarta beschwerte sich offiziell, und auf einem gemeinsamen Treffen beschlossen Indonesien und Malaysia, dass keine der beiden Parteien die Insel touristisch entwickeln dürfe. Dennoch verfolgte Malaysia den Plan weiter, was in der Folge wieder indonesische Proteste hervorrief. Um das Problem endgültig zu klären und eine friedliche Lösung zu finden, übergaben die beiden Konfliktparteien 1997 den Fall dem Internationalen Gerichtshof.⁶⁶ Dessen Entscheidung kam im Dezember 2002: Der Gerichtshof sprach beide Inseln Malaysia zu.⁶⁷ Für Indonesien war und ist dies ein heftiger Schlag, muss es doch befürchten, in ähnlich gelagerten Fällen wieder vor Gericht zu verlieren.

Während die Spannungen zwischen Indonesien und Malaysia im Rahmen der Asienkrise sich zwar verstärkten, blieben sie doch auf Drohungen und Rhetorik beschränkt. Die Gefahr, dass es zu militärischen Auseinandersetzungen kommen könnte, gab es nicht. Auch im Streitfall über die Inseln Ligitan und Sipadan konnten Indonesien und Malaysia eine Eskalation verhindern.

Der bislang letzte Anlass für einen Konflikt zwischen den beiden Nachbarn war wiederum eine Region um Sulawesi, nämlich Ambalat (vgl. Karte im Anhang); dieser Fall polarisierte die bilateralen Beziehungen bisher am stärksten. Die Seeregion Ambalat liegt

65 Vgl. New Straits Times (Malaysia), Territorial tug-of-war dates back to 1969, 22. November 1998.

66 Obwohl in diesem Fall keine Konfliktlösung innerhalb der Region gesucht wurde, interpretiert z.B. Kivimäki dieses Verhalten als regelgeleitet im Sinne des „ASEAN Way“; vgl. Kivimäki, a.a.O. (Anm. 4).

67 Zum Urteil siehe http://www.icj-cij.org/icjwww/ipresscom/ipress2002/ipresscom2002-39_inma_20021217.htm.

nordöstlich von Kalimantan in der Umgebung von Ligitan und Sipadan und verfügt, so wird angenommen, über große Vorkommen von Mineralöl und Gas. Mitte Februar 2005 schloss die dem malaysischen Staat gehörende Ölfirma Petronas einen Vertrag mit Shell, der es erlaubte, nach Ölvorkommen zu suchen. Da die Besitzrechte an Ambalat nicht geklärt sind, entbrannte über diese einseitige Inbesitznahme der Gewässer ein Streit zwischen Indonesien und Malaysia. Die Tatsache, dass Indonesien erst einige Zeit zuvor im Rechtsstreit um Ligitan und Sipadan unterlegen war, trug nicht dazu bei, die Situation, in der es ja um ein ähnlich gelagertes Problem ging, zu entspannen. Vielmehr schaukelte sich der Konflikt schnell höher, einem klassischen Muster von Kanonenbootdiplomatie folgend.⁶⁸ Sowohl Indonesien als auch Malaysia schickten Kriegsschiffe in die umstrittenen Gewässer, als klar wurde, dass es zum Streit über die malaysische Initiative kommen würde. Zusätzlich beorderte der indonesische Präsident, Susilo Bambang Yudhoyono, Kampfflugzeuge in die Region. Dennoch versuchten Politiker auf beiden Seiten gleichzeitig, den Disput herunterzuspielen.

Verschärft wurde der Konflikt durch die Rückführung verhafteter indonesischer Arbeiter aus Malaysia, die auf Geheiß der indonesischen Regierungen einen Leuchtturm in der umstrittenen Region bauten, angeblich wurden die Arbeiter vor ihrer Entlassung aus dem Arrest von malaysischen Sicherheitskräften misshandelt. Das rührte an die Gefühle der indonesischen Öffentlichkeit, die für das Problem indonesischer Arbeiter in Malaysia extrem sensibilisiert ist. Während die indonesische Regierung sich um Mäßigung bemühte, entbrannte in Teilen der Medien und im öffentlichen, äußerst populistischen Diskurs heftige Kritik an Malaysia, die schnell in extrem nationalistische Parolen umschlug. Der Slogan *Ganyang Malaysia!*, der in der *konfrontasi*-Zeit geprägt worden war, wurde auf anti-malaysischen Demonstrationen wiederbelebt, malaysische Flaggen wurden verbrannt und einige Jugendgruppen bildeten freiwillige Milizen für einen etwaigen Einsatz gegen Malaysia.

Der Zorn, der sich offensichtlich nicht nur wegen des Ambalat-Falls, sondern allem voran wegen des Problems indonesischer Arbeiter in Malaysia angestaut hatte, galt zum einen der malaysischen Regierung. Alle bis dahin unterdrückten Gefühle von Machtlosigkeit gegenüber dem wiederholt als „arrogant“ bezeichneten, wohlhabenderen Nachbarn entluden sich in Bekundungen eines aggressiven Nationalismus – und trafen den ehemaligen Gegner Malaysia. Der bekannte indonesische Experte für Sicherheitspolitik Rizal Sukma beurteilt das Problem folgendermaßen: „With whom do we quarrel most? You see, with familiy, with siblings. [...] This reality is exacerbated by the fact that Indonesia was and still is a wounded nation. Especially after the economic crisis – and the only way that we deal with this wound is nationalism.“⁶⁹ Die systematische Verhaftung illegaler indonesischer Arbeiter Anfang März, unter Androhung drakonischer Strafen, und die Rückfüh-

68 Vgl. die regelmäßige Berichterstattung in der Straits Times (Singapur) und anderen Zeitungen. Exemplarisch: The Straits Times, Jakarta and KL leaders downplay territorial spat, 9. März 2005; The Straits Times, Jakarta, KL may jointly explore for oil, 13. Januar 2006.

69 Im Interview am 21. Juni 2006 in Jakarta.

nung von malaysischer Seite trugen auch nicht dazu bei, die Situation zu de-eskalieren.⁷⁰ Allerdings war zum anderen auch die Unzufriedenheit mit der eigenen, als schwach und ohnmächtig wahrgenommenen Regierung eine zentrale Motivation der nationalistischen Bewegung. Mit den Pressekampagnen sollte die indonesische Regierung dazu gebracht werden, ihre vermeintliche Schwäche abzulegen und sich – so die Meinung vieler Demonstranten – gegenüber Malaysia durchsetzen.⁷¹

In den indonesischen Medien wurde über alle möglichen Handlungsoptionen diskutiert, und im Gegensatz zu allen vorherigen Krisen war 2005 wieder von der *konfrontasi* bzw. von einer *konfrontasi II* die Rede. Die politischen Eliten auf beiden Seiten taten alles, um den Konflikt herunterzuspielen; der malaysische Außenminister Syed Hamid Albar besuchte Jakarta im März 2005 und versicherte dem indonesischen Nachbarn, dass Malaysia ausschließlich eine friedliche Lösung in Betracht ziehe. Die Außenminister und Staatsechefs beider Staaten bemühten sich um eine ausgleichende Rhetorik, die Kriegsschiffe und Flugzeuge der indonesischen Armee blieben aber in Bereitschaft. Demonstrationen in Jakarta und in einigen Provinzen gingen weiter, weite Teile der indonesischen Presse bemühten sich nicht, nationalistische Gefühle zu mäßigen. In Malaysia hingegen blieb es verhältnismäßig ruhig, das Thema wurde weit weniger in der Öffentlichkeit diskutiert als in Indonesien.⁷²

Von Anfang an wurden durch Indonesien mit dem Fall Ambalat unterschiedliche Problembereiche der bilateralen Beziehungen und eigene innenpolitische Schwierigkeiten verknüpft. Der Streit um die Inseln Ligitan und Sipadan, wiederholte Aufregung wegen der Behandlung indonesischer Arbeiter in Malaysia und schließlich innenpolitische Probleme in beiden Staaten, insbesondere aber im durch Tsunami und die Erdbebenkatastrophe geschwächten Indonesien, hatten immer wieder zu zwischenstaatlichen Spannungen geführt, jedoch nicht zu so heftigen wie im Frühjahr 2005. Indonesien hat seit dem Ost-Timor-Konflikt mehrfach die Erfahrung territorialer Verluste machen müssen, nicht nur durch die Entscheidung über Ligitan und Sipadan, sondern auch mit dem Eintreffen fremder Truppen auf Aceh nach der Tsunami-Katastrophe. Dies erkläre seine extreme Empfindlichkeit und Verwundbarkeit in diesem aktuellsten Fall, so indonesische Beobachter.⁷³

Überdies gab es unmittelbar vor dem Ambalat-Streit in Indonesien nur ein Thema, das die öffentlichen Debatten beherrschte, nämlich die Erhöhung des Benzinpreises, von der die ärmsten Schichten besonders betroffen waren. Eine Ablenkung von innenpolitischen Problemen kam da in Form des Ambalat-Problems gerade recht. Man kann die nationa-

70 Vgl. Asia Times, Indonesia tests ties with ‚arrogant‘ neighbor, 19. März 2005.

71 Vgl. Interview mit Riyadi Suparno (Jakarta Post) im Juni 2006.

72 Dies mag daran gelegen haben, dass das Problem als weniger gravierend gesehen wurde als in Indonesien. Es ist aber auch möglich, dass die permanente Selbstzensur der Presse – die zum Großteil Regierungsmeinungen wiedergibt – hier wirksam wurde.

73 Eigenes Interview mit Iwan Gardono Sujatmiko und Ganda Upaya (beide Universitas Indonesia) im Juni 2006 in Jakarta.

listischen Kampagnen so zu einem großen Teil auf innenpolitische Gründe in Indonesien, nämlich die extreme Anhebung der Benzinpreise, zurückführen; an einer Eskalation des Streits allerdings war keiner Seite gelegen. Indonesiens Instabilität, nicht zuletzt durch häufige (demokratische) Machtwechsel in den letzten Jahren, eine Schwächung seiner Rolle in der Region gegenüber früher, sowie ein generelles Erstarken nationalistischer Gefühle sind Faktoren, die nicht unterschätzt werden sollten.

Problematisch bleibt, dass der Ambalat-Disput nicht gelöst werden konnte. Es bleibt zu befürchten, dass er bei der nächsten Krise wieder auf die Agenda gebracht und erneut zu einem zwischenstaatlichen Problem gemacht werden könnte.⁷⁴ Anders als im Ligitan/Sipadan-Fall hat diesmal keine der beiden Streitparteien Interesse an einer Schlichtung durch Dritte: das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof war kostspielig für beide Seiten gewesen, so dass man diesen Vorgang nicht wiederholen wollte. Auch die ASEAN wurde nicht eingeschaltet, die Nachbarstaaten Indonesiens und Malaysias mischten sich nicht moderierend in den Streit ein. Indonesische Beobachter kritisierten dies heftig und sahen bereits das Ende der ASEAN voraus.⁷⁵

Jedoch ist auch eine andere Interpretation des Konflikts möglich: der Fall Ambalat eskalierte letztendlich nicht weiter, ein friedlicher, diplomatischer Umgang entsprechend den Prinzipien der ASEAN wurde einer Eskalation vorgezogen, der „ASEAN Way“ entfaltete seine Wirkung.⁷⁶ Eine gemeinsame Herangehensweise, wie sie jetzt Jakarta und Kuala Lumpur zu verfolgen scheinen, entspricht genau den Erwartungen, wie sich die beiden Staaten als Mitglieder der ASEAN zu verhalten haben. Ähnlich wie im Sipadan/Ligitan-Fall, dessen friedliche Lösung mit einer Delegation an den Internationalen Gerichtshof von beiden Staaten ermöglicht wurde, werden sich Indonesien und Malaysia langfristig um eine für beide Streitparteien tragbare Einigung bemühen. Auf einem Treffen auf Sumatra im Januar 2006 einigten sich Susilo Bambang Yudhoyono und sein Kollege Abdullah Badawi zumindest darauf, das Problem weiter zu diskutieren – der Vorschlag, die Ressourcen der Ambalat-Region gemeinsam zu nutzen, bleibt im Gespräch.

74 So äußerten sich mehrere indonesische Experten, vgl. u.a. Interviews mit den Journalisten Riyadi Suparno (Jakarta Post) und Purwani Diyah Prabandari (Tempo) im Juni 2006 in Jakarta.

75 So Rizal Sukma in der Jakarta Post am 21. März 2005. Im gleichen Artikel bestätigt Rizal aber dennoch die enge Verbindung Indonesiens mit der ASEAN. „We should remember that Indonesia played an instrumental role in bringing stability to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), after the dust of *konfrontasi* with Malaysia settled. It was also Indonesia that promoted ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation (TAC) which denounces the use of force as a means of resolving bilateral conflicts.”

76 So urteilt Emmerson in diesem Zusammenhang: „[...] that embedded in the cooperative identity of ASEAN states, as embodied in their elites, is a *norm* – a commitment – against intramural force. As constructivism would have it, this norm is so strongly and habitually upheld by state elites, and so integral to their sense of belonging to a wider ASEAN region worth protecting and preserving, that a durable peace has become their dependable expectation.” Donald Emmerson, *Security, Democracy, and Community in Southeast Asia: Analyzing ASEAN*, in: *Japanese Journal of Political Science*, Jg. 6, Nr. 2, 2005, S. 176.

4.2 Transnationale Sicherheitsprobleme

Zu den eher klassischen Konfliktpotentialen, bei denen es um die Frage von Territorien, Grenzen oder Macht geht, kommen gerade in den letzten Jahren eine Vielzahl weitere, nichtklassische Sicherheitsprobleme. Im strengeren Sinne handelt es sich bei solchen Problemen um kriminelle Taten, die aber deshalb eine sicherheitspolitische Dimension erreichen, weil sie mit sicherheitsrelevanten Bereichen des Staates überlappen. Solche Probleme erfordern neue Strategien, um ihnen wirkungsvoll zu begegnen. Zum einen sind nämlich Akteure in diese transnationale Sicherheitsprobleme verwickelt, die vom Staat nicht kontrolliert werden können und eine eigene Agenda verfolgen, die jener der Staaten zuwiderläuft. Zum anderen macht die grenzübergreifende Natur transnationaler Bedrohungen von Sicherheit nationalstaatliche Lösungen nahezu unmöglich und erzeugt so Kooperationsprobleme für die betroffenen Staaten. Zwei solcher Probleme, die das malaysisch-indonesische Verhältnis belasten, sind mit Arbeitsmigration und dem illegalen Handel mit Tropenholz verknüpft.

Ein dauerhafter Streitpunkt zwischen den beiden Staaten ist, wie bereits angesprochen, der Umgang mit (oft illegalen) indonesischen Arbeitskräfte, die in großen Zahlen nach Malaysia strömen. Bis zur Asienkrise wurde das Problem als nicht so gravierend behandelt, weil malaysische Arbeitgeber mit den illegal eingewanderten Indonesiern über billige Arbeitskräfte verfügten und Malaysia diese Arbeitskräfte für den Aufschwung benötigte. Während der Krise aber, als auch für die einheimischen Kräfte Arbeit knapp wurde, ging Malaysia systematisch gegen die illegale Migration aus Indonesien (und anderen Ländern) vor und wies mehrere hunderttausend Arbeiter aus. Dieses Ritual wiederholt sich seither in regelmäßigen Abständen. Daher steht die Behandlung der indonesischen Arbeiter durch die malaysischen Behörden in der öffentlichen medialen Kritik in Indonesien. Das Thema ist mittlerweile vor allem in Indonesien extrem gefühlsbelastet.

Problematisch ist, dass mit der Arbeitsmigration sowohl auf indonesischer als auch malaysischer Seite kriminelle Schieberbanden und eine ganze Industrie transnationaler Banden verbunden sind, die indonesische Arbeitskräfte rekrutieren und – oft sogar legal – nach Malaysia bringen, wo dann allerdings den Arbeitern ihre Dokumente abgenommen werden.⁷⁷ Der Umgang der malaysischen Polizei und der Behörden hat mehrfach für Empörung gesorgt; offizielle Androhungen von Prügelstrafen gegen ausreiseunwillige Arbeiter und eine Instrumentalisierung des Problems im malaysischen Wahlkampf, mit teils rassistischen Slogans, sorgen in Indonesien für öffentliche Entrüstung. Die malaysische Seite verweist wiederum darauf, dass sich Indonesien an die eigene Nase fassen müsse, was den Umgang mit Arbeitern angehe, und weist die Verantwortung für die illegalen Arbeiter weit von sich. Politiker auf beiden Seiten haben es bisher in bilateralen Gesprächen versäumt, verbindliche Regelungen zu treffen. Schuldzuweisungen werden von einer Seite auf die andere geschoben. Von den bilateralen Gesprächen erhoffen sich beide Seiten daher kaum eine Lösung; vielmehr setzen sowohl Malaysia als auch Indonesien auf einen

77 So die Expertin Awani Irewati (LIPI) im Interview im Juni 2006 in Jakarta.

multilateralen Ansatz im Rahmen der ASEAN, der es beiden Staaten erleichtern würde, ohne Gesichtsverlust Maßnahmen gegen das Problem innenpolitisch durchzusetzen.⁷⁸ Regelungen für den Umgang mit illegaler Migration und betroffenen Arbeitern sollen nun im Rahmen der Initiativen der ASEAN Security Community (ASC) gegen transnationale Probleme für alle regionalen Staaten getroffen werden.⁷⁹ Auf Außenministerebene werden einzelne Maßnahmen verhandelt und in einigen Bereichen, wie etwa der Bekämpfung terroristischer Vereinigungen, bereits multilateral umgesetzt.

Ähnlich belastend ist das Problem des illegalen Holzeinschlags auf Borneo. Die Insel ist geteilt in einen großen indonesischen Teil (die Provinzen Kalimantan, Süd-Kalimantan und Ost-Kalimantan), die malaysischen Provinzen Sabah und Sarawak und den winzigen Staat Brunei. Borneo verfügt über reiche Wälder, die für die Herstellung von Tropenhölzern nach und nach abgeholzt werden. Das Problem ist, dass ein großer Teil der Abholzungen illegal sind und gerade die indonesischen Wälder zwar am radikalsten dezimiert werden, der indonesische Staat selbst aber damit kaum am lukrativen Geschäft beteiligt ist, während einzelne Banden und lokale Politiker Profit machen. Die ökonomischen Schäden sind nur eine Seite des Problems – denn auch Umweltschäden, direkte und indirekte, der Verlust von Habitaten der vom Aussterben bedrohten Orang Utans und die Folgen für die Einwohner Borneos sind nicht zu unterschätzende Kosten, die insbesondere Indonesien schmerzlich treffen.

Prekär ist nun, dass der florierende Handel mit illegalem Holz nur deshalb gut funktionieren kann, weil er über die malaysischen Territorien läuft. Obwohl es nahe liegt, dass auf indonesischer genau wie auf malaysischer Seite Polizei und Verwaltung an den Geschäften beteiligt sein müssen, ist besonders Indonesien schnell mit Verdächtigungen gegen malaysische Banden bei der Hand. Denn Malaysia macht im Gegensatz zu Indonesien gute Geschäfte mit Tropenholz und profitiert weitaus stärker vom illegalen, grenzüberschreitenden Holzhandel als der Nachbar. Das Problem selbst ist zunächst ein nationales: die Regierung in Jakarta ist nicht in der Lage, bestehendes Recht in den Provinzen, die von lokaler Bürokratie verwaltet werden, durchzusetzen.⁸⁰ Zudem bekommt sie auch die weit verbreitete Korruption und die oft am Geschäft beteiligten Polizisten oder Marineoffiziere nicht in den Griff. Zu einem zwischenstaatlichen Problem wird erst, dass Malaysia auch in bilateralen Verhandlungen wenig Neigung zeigt, den illegalen Handel durch mehr Kooperation und strengere Gesetze bzw. deren Umsetzung zu verhindern. Dadurch fühlt sich Indonesien, ähnlich wie im Fall der illegalen Arbeiter, von Malaysia nicht ernst genommen oder gar erniedrigt. Solange das Problem nicht durch verbindliche rechtliche

78 Vgl. ebenfalls Interview mit Awani Irewati, a.a.O. (Anm. 77).

79 Die Bekämpfung transnationalen Verbrechens wird bereits im Vientiane Action Program von 2004 als Teil der Initiative zur Konfliktprävention angeführt. Auf mehreren Treffen auf Ministerialebene wurde das Thema illegale Migration als Teil dieses Problemfelds diskutiert.

80 Durch die Dezentralisierung sind zudem lokale Administrationen stärker ermächtigt worden und in vielen Bereichen überhaupt nicht weisungsgebunden.

Regelungen gelöst ist, besteht die Gefahr, dass auch dieses Thema dauerhaft politisch instrumentalisierbar bleibt.

Im Rahmen der ASEAN werden jetzt aber auch konkretere Initiativen gegen das Problem des illegalen Holzhandels diskutiert. Auf einem Treffen der Land- und Forstwirtschaftsminister der ASEAN-Staaten einigten sich die anwesenden Minister auf ein gemeinsames Vorgehen gegen illegale Abholzungen.⁸¹ Im Bereich der ASEAN Security Community setzt sich ein weiteres Verständnis von (menschlicher) Sicherheit durch, mit dem multilaterale Maßnahmen gegen solche transnationalen Probleme begründet werden.⁸² So wird angestrebt, bilateralen Problemen wie zwischen Indonesien und Malaysia mit einem multilateralen, für alle gleichermaßen gültigen Ansatz begegnen.

4.3 Die Rolle der ASEAN

Bevor der Beitrag der ASEAN zum indonesisch-malaysische Verhältnis betrachtet wird, soll zunächst ein Blick auf weitere mögliche Einflüsse geworfen werden, die das Ausbleiben gewaltsamer Eskalationen von Konflikten begünstigt haben. Dazu zählt sicher auch die oben erwähnte permanente Bezugnahme auf eine gemeinsame Kultur. Das Fehlen größerer Konfrontationen zwischen Indonesien und Malaysia während der Asienkrise – wie sie zwischen Malaysia und Singapur ja durchaus der Fall waren – lässt sich am ehesten mit der extrem instabilen innenpolitischen Lage in Indonesien erklären. Stärker als die meisten südostasiatischen Staaten war Indonesien von den Auswirkungen der Krise betroffen. Sie wirkte nicht nur wirtschaftlich, sondern vor allem auch politisch destabilisierend.

Während Indonesien, das seinen *state-* und *nation-building*-Prozess bis heute nicht vollendet hat, stets durch eine schwache Staatlichkeit gekennzeichnet war und lange Zeit nur mit Zentralisierung und Militarisierung sein Gewaltmonopol aufrecht erhalten konnte, brachte die Asienkrise auch die größte innenpolitische Krise mit sich. Unruhen, die sich gegen die chinesischen Minderheiten und die herrschende Regierung richteten, brachten Indonesien an den Rand eines gescheiterten Staates. Für außenpolitische Manöver blieb so keinerlei Raum. Bis heute wirken die Folgen der Asienkrise nach: wirtschaftlich hat sich Indonesien kaum erholt, und auch außenpolitisch kämpft es erst gerade darum, wieder seine führende Stellung in der Region zurück zu erobern.

So sehr Indonesien in seiner Nachbarschaft nach den Aggressionen aus der *konfrontasi*-Krise mit Misstrauen beäugt wurde, so wenig mussten die umliegenden Staaten faktisch eine Bedrohung durch das indonesische Militär fürchten. Zum einen war dieses traditionell stark in die Innenpolitik Indonesiens eingebunden. Mit der *dwi-fungsi*-Doktrin, die das Militär für die innere Sicherheit genauso wie für die äußere vorsah, hatte sich die Rol-

81 Siehe www.aseansec.org.

82 Vgl. z. B. Jürgen Rüländ, The Nature of Southeast Asian Security Challenges, in: Security Dialogue, Jg. 36, Nr. 4, 2005, S. 545-564.

le der Streitkräfte (Tentara Nasional Indonesia, TNI) zu einem Instrument der Sicherung des bestehenden Staatsapparates entwickelt; mit allen wichtigen Bereichen staatlicher Kontrolle, von Regierung bis Wirtschaft, waren Mitglieder der Streitkräfte aufs engste verflochten. Zum anderen ist das indonesische Militär bis heute völlig unzureichend ausgestattet. Nach dem brutalen Eingreifen indonesischer Truppen gegen Demonstranten in Dili (Ost-Timor) im Jahr 1991 hatten die USA und in der Folge auch die EU ein Embargo gegen Indonesien verhängt. Bis zur Aufhebung 2005 wurde Indonesien daher nicht mit Waffen und Ausrüstung beliefert – die dringend benötigten Ersatzteile und Mittel zur Instandhaltung des Arsenal fehlen bis heute. Die TNI sind – dank eines knappen Haushalts und dem langen Embargo – in einem katastrophalen Zustand. Einen Krieg, geschweige denn einen Angriffskrieg, könnte Indonesien damit kaum führen.

Dennoch sind diese Beobachtungen nicht ohne Mehrdeutigkeit. Die geteilten wirtschaftlichen und strategischen Interessen einerseits und die kulturellen, sprachlichen und historischen Gemeinsamkeiten andererseits machen das Verhältnis von Indonesien und Malaysia zwar traditionell eng, aber sie haben auch zu Konkurrenz und Spannungen beigetragen. Gleiches gilt für die jeweilige innenpolitische Lage: während die Instabilität Indonesiens beispielsweise einen größeren Konflikt mit Malaysia während der Asienkrise verhindert haben mag, hat die Krise um Benzinpreise Spannungen mit dem Nachbarn eher befördert.

Wie hat aber die ASEAN dazu beigetragen, dass die indonesisch-malaysischen Beziehungen seit der *konfrontasi*-Krise trotz zum Teil erheblicher Spannungen stabil und friedlich geblieben sind? Wie bereits ausgeführt, mischt sich die ASEAN nicht direkt in bilaterale Belange ein. Sie hat zu keiner Zeit versucht, Konflikte zwischen zwei Staaten beizulegen oder die Streitparteien unter Druck zu setzen. Auch hat sie bisher keinen Gebrauch von Instrumenten gemacht, die es ihr ermöglichen würden, in akuten Krisensituationen schnell zu handeln und zumindest Schadensbegrenzung zu betreiben. Weder die ASEAN-Troika noch der High Council, beides solche Gremien, wurden bislang aktiviert.

Neben den plausiblen, oben genannten alternativen Einflüssen auf die Stabilität des indonesisch-malaysischen Verhältnisses, wie die Schwäche des indonesischen Staates und die sehr eingeschränkte Handlungsfähigkeit seines Militärs, lassen sich dennoch zwei grundsätzliche Funktionen der ASEAN erkennen: Zum einen ist wichtig, dass mit Gründung der ASEAN ein Zeichen für die Versöhnung Malaysias und Indonesiens nach der Konfrontation gesetzt wurde und daher die ASEAN für alle regionalen Staaten einen hohen symbolischen Wert hat und mit dem Frieden in der Region verbunden wird.⁸³ Das Prinzip einer friedlichen Beilegung von Konflikten hat so auch besondere Gültigkeit für den Fall Indonesien/ Malaysia, da dort die Erfahrung von Konfrontation noch bis heute

83 So zum Beispiel der langjährige malaysische Premier Mahatir: „Forswearing force as a means of settling problems between ourselves, we can ensure our safety through a willingness to settle problems the Asean way. For us, our ultimate defence will be our stability and economic strength as well as our willingness to stay together even though we made no promise to fight alongside each other, not being a military bloc.“ Mahatir Mohamad, *The Asean Way to Prosperity and Neighbourliness*, New Straits Times, 25. Juli 1997.

wirkt. Dies erklärt auch, warum der normative Konsens mit den Prinzipien des „ASEAN Way“ Geltung erlangen konnte. Insbesondere auf Ebene der Eliten wurden durch die vielen persönlichen Kontakte der Staatschefs seine Normen kontinuierlich im Diskurs reproduziert. Zum anderen herrscht Einigkeit in der Überzeugung, dass ohne die ASEAN die Situation eine andere, vermutlich weniger friedliche wäre. Der heutige malaysische Premier Badawi, damals Außenminister, brachte es 1998 so zum Ausdruck: „Let us not forget that 'the ASEAN Way' has brought 31 years of peace to this region, resulting in tremendous economic progress. ASEAN countries have differed in their policies on several international issues. But in their relations with each other, several unwritten rules have always been observed. The secret of ASEAN's success lies in the respect each member accords to the others.“⁸⁴

Seit der Gründung nach der *konfrontasi*-Krise ist dies im kollektiven Gedächtnis der regionalen Eliten verankert. So schrecken die südostasiatischen Staaten wohl auch deshalb vor der ultima ratio eines Krieges zurück, weil sie aufgrund der historischen Erfahrung von Frieden nach Gründung der ASEAN davon überzeugt sind, in der ASEAN gebe es keinen Krieg. Als für alle Staaten relevanter Referenzpunkt zur Begründung des eigenen, nicht auf Konfrontation ausgerichteten Verhaltens und als Garant für einen dauerhaften Frieden hat die ASEAN hier – quasi als sich selbst erfüllende Prophezeiung – ihre wichtigsten Aufgaben.

5. Schlussfolgerung

Welche Schlüsse lassen sich nun über die Bedeutung der ASEAN für den Frieden in Südostasien ziehen? Einen eindeutigen Zusammenhang kann man nicht ausmachen, da für alle scheinbaren Erfolgsgeschichten auch mögliche alternative Erfolgsbedingungen zu finden sind. Diese haben wohl auch dazu beigetragen, dass der Frieden in der Region erhalten werden konnte; fraglich ist aber, ob ohne die ASEAN als Arena und Normsystem diese Stabilität erreicht worden wäre. Entscheidend ist zu sehen, wie die regionalen Staaten selbst auf die ASEAN Bezug nehmen und wie sie deren friedensfördernden Beitrag beurteilen. Denn davon hängt die Bedeutung der ASEAN in hohem Maße ab.

Deutlich wird, wie sich die ASEAN von westlichen/ europäischen Sicherheitsinstitutionen unterscheidet: sie ist nur schwach institutionalisiert, und sie hat ihre Hauptbedeutung als Institution mit symbolischen Mechanismen und weniger als Organisation mit Möglichkeiten eigenen Handelns als Akteur. Als Instanz gemeinsamer Normen ist die ASEAN in der Region anerkannt. So sagte der philippinische Präsident Ramos noch während der Asienkrise: „ASEAN has derived its success and strength from its commitment to certain fundamental principles: consensus as the basis of decision-making, our acceptance of one another as equals irrespective of size and resources; respect for one another's sover-

84 Abdullah Badawi, Stick to Tradition, Asiaweek, 25. Dezember 1998.

eign rights as independent states; and the settlement of disputes through peaceful consultations”.⁸⁵ Der Erfolg ihrer symbolischen Konfliktbearbeitung liegt wohl vor allem darin begründet, dass in der Wahrnehmung der Mitgliedsstaaten die Sicherheit Südostasiens seit Gründung der ASEAN untrennbar mit der Institution verknüpft ist. Damit werden die ASEAN und ihre Normen zu einem Symbol für die Abwesenheit von Kriegen in der Region.

Die Bedeutung der Verhaltensnormen und die Praxis ihrer Befolgung haben den „ASEAN Way“ wiederum zu einem verlässlichen Instrument der Friedensförderung gemacht. Faktoren, die in der Anfangszeit eine Abwesenheit von gewaltsamen Auseinandersetzungen und die Durchsetzung des „ASEAN Way“ begünstigten, waren die unmittelbare Erfahrung der Staaten von externen Bedrohungen (Vietnamkrieg, Kommunismus) und der eigenen Verwundbarkeit nach der Kolonialzeit, demonstriert durch die *konfrontasi*-Krise. Gerade diese historischen Erfahrungen nahmen die Grundprinzipien der ASEAN von Anfang an auf und setzten sie in Handlungsanweisungen um. So gibt die ASEAN im zwischenstaatlichen Verhältnis der Mitglieder vor allem die Grenzen angemessenen Verhaltens vor, nach denen sich die Staaten richten.

Einerseits lässt sich so festhalten, dass die ASEAN über weite Strecken dazu beigetragen hat, dass die zwischenstaatlichen Beziehungen in der Region friedlich blieben. Der gemeinsam entwickelte normative Konsens mit den Elementen Nichteinmischung und Ausschluss kriegereischer Mittel spielte dabei die wichtigste Rolle. Über lange Zeit kann man die ASEAN daher als Erfolgsmodell einer regionalen Sicherheitsinstitution sehen, die es ohne aufwendige institutionelle Strukturen schaffte, die friedlichen Beziehungen ihrer Mitgliedsstaaten zu erhalten, ohne in deren als zentral erachtete Souveränitätsrechte einzugreifen. Die ständigen Verweise der regionalen Politiker auf die Bedeutung des „ASEAN Way“ erhielten diesen als zentralen Bezugspunkt. Jedoch blieb dieser normative Konsens ganz stark an die staatlichen politischen Eliten gebunden. Diesen war an einer Erhaltung innenpolitischer Stabilität – und ihrer Macht – gelegen, so dass sie auf ein sicheres externes Umfeld angewiesen waren und dieses unbedingt bewahren wollten. Entscheidend war dabei der gegenseitige Respekt vor ihrer territorialen Integrität und ihrer Souveränität, bzw. die Norm der Nichteinmischung.

Allerdings hat die ASEAN keinen der bereits zu ihrer Gründung bestehenden Konflikte gelöst; hingegen trug sie immer wieder dazu bei, eine Eskalation solcher Konflikte zu vermeiden. Andererseits funktionierte dies nur so lange, wie keine unerwarteten Ereignisse oder Entwicklungen die eingeübten Handlungsmuster der „ASEAN Way“-Normen und die Praxis friedlichen Verhaltens in Frage stellten. Denn die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Krisensituationen, allen voran die Asienkrise, zeigt, dass die ASEAN nicht in der Lage war, wirksam Kooperation aufrecht zu erhalten und Selbsthilfestrategien einzelner Staaten zu verhindern. Damit wurde auch die Glaubwürdigkeit des „ASEAN Way“ gefährdet. Insbesondere das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten

85 Fidel Ramos, *Future Ambitions*, Asiaweek, 12. Dezember 1997.

geriet in die Kritik, da mit dem Verweis auf die eigene, unantastbare Souveränität Maßnahmen durchgesetzt worden waren, die zum Nutzen eines Staates den Schaden eines anderen bedeuteten. Auch die Mitgliedsstaaten selbst schienen mit dem Konfliktmanagement der ASEAN nicht zufrieden und äußerten den Wunsch nach Anpassungen.⁸⁶ Seit Ende der Asienkrise werden auf unterschiedlichen Ebenen Ansätze verfolgt, mit denen die ASEAN stärker institutionalisiert und die multilaterale Kooperation gestärkt werden soll. Insbesondere die Reformmaßnahmen nach dem Gipfel auf Bali 2003 und in Vientiane 2004 gehen in diese Richtung.

Bislang wird der „ASEAN Way“ als stabiles Grundgerüst regionaler Konfliktbearbeitung nicht grundsätzlich in Frage gestellt und bindet die regionalen Staaten weiterhin.⁸⁷ Zu sehr ist die Erwartung stabilen Friedens bei allen Staaten mit diesen Normen verbunden. Da sich die Praxis eines friedlichen Umgangs mit Konflikten und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten als handlungsleitende Normen über Jahrzehnte bewährt haben, ist die symbolische Wirkung der ASEAN als friedensfördernde Institution noch immer relevant.⁸⁸ Immerhin scheint jetzt aber das Prinzip der Nichteinmischung, das den normativen Konsens für die südostasiatischen Staaten so attraktiv machte, Gefahr zu laufen, überholt zu werden. Denn tiefgreifende Entwicklungen in der Region tragen dazu bei, dass das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten unterwandert und stärkerer Kritik ausgesetzt wird.

Eine zentrale Entwicklung ist der Prozess fundamentalen Wandels in der Region, der die bis dato stärksten Auswirkungen auf den bisherigen normativen Konsens der ASEAN hat, nämlich Demokratisierungs- bzw. Liberalisierungsprozesse in einigen Mitgliedsstaaten, die mit einem Bedeutungszuwachs gesellschaftlicher Akteure einhergehen. So erhöht die Forderung nach mehr Mitsprache durch gesellschaftliche Gruppen den Druck auf die politische Führung der Staaten und die ASEAN selbst und vermindert deren Möglichkeit, über die regionale und Außenpolitik allein zu entscheiden. Häufigere Machtwechsel

86 So z.B. in der Asienkrise. Vgl. Asiaweek, *Divided we stand. To intervene or not in the affairs of a member state? The question is vexing ASEAN*, Ausgabe vom 31. Juli 1998. Näher dazu Jürgen Rüland, *ASEAN and the Asian crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism*, in: *The Pacific Review*, Jg.13, Nr. 3, 2000, S. 421- 451.

87 Dies zeigt sich zum Beispiel auch darin, dass die ASEAN alle externen Kooperationspartner auffordert, den Treaty of Amity and Cooperation, in dem die „ASEAN-Way“-Normen festgehalten sind, zu unterzeichnen. Wer mit der ASEAN kooperieren will, soll sich diesen Prinzipien auch verpflichten. Die Kooperationspartner im Rahmen der ASEAN + 3, nämlich Japan, China und Südkorea, haben den TAC so auch längst unterschrieben.

88 So sprach z.B. Abdullah Badawi noch 2005 über die Bedeutung des „ASEAN Way“. „Allow me to elaborate on the question of the „ASEAN way“. [...] The ASEAN comfort level has been established as a result of the common observance of certain fundamental values and principles. These include mutual respect for national sovereignty, equality and territorial integrity as well as non-interference, peaceful settlement of disputes, renunciation of the threat or use of force, effective regional cooperation and decision making by consensus. It may appear difficult to comprehend the utility of the values and principles I have just outlined. But, I wish to state that it is because of these shared values and principles that ASEAN has remained intact, united, relevant to the region and still going strong since its establishment in 1967.“ Abdullah Badawi, Rede vor der Asia Society, New York, 15. September 2005.

durch demokratische Wahlen brechen die Kontinuität der Elitendiskurse und machen eine Weiterführung der Praxis in der ASEAN schwieriger. Jene Staaten, die in ihrem Selbstverständnis Demokratien sind und auch als solche von außen wahrgenommen werden wollen, haben auch ihre eigene Einstellung zum Prinzip der Nichteinmischung verändert und zweifeln immer offener dessen Angemessenheit an.⁸⁹

Die Vernetzung gesellschaftlicher Gruppen, die oft nicht nur Einfluss auf die nationale Politik ihrer eigenen, sondern auch auf die Politik in Nachbarstaaten nehmen wollen, entkräftet das Beharren auf der absoluten Wahrung von Souveränität. Eine ähnliche Folge haben auch die zunehmenden transnationalen Kontakte und Verflechtungen der Staaten in den unterschiedlichsten funktionalen Bereichen. Wirtschaftsbeziehungen, Handels- und Kommunikationsströme, Tourismus (sowie auch geteilte Risiken wie etwa das „haze“-Problem, das in Waldbränden in Indonesien seine Ursache hat und die angrenzenden Staaten ebenfalls belastet) etc. binden die Staaten zunehmend aneinander und schwächen staatliche Souveränität. Die Fiktion uneingeschränkter staatlicher Selbstbestimmung, die mit dem Prinzip der Nichteinmischung bisher aufrecht erhalten wurde, ist somit kaum auf Dauer zu halten und auch nicht mehr unbedingt im Sinne der Staaten. Denn von einigen Vertretern der ASEAN-Staaten selbst kommen verstärkt Vorstöße, das Nichteinmischungsprinzip, das zentral im normativen Konsens verankert ist, zu modifizieren oder auf Dauer abzuschaffen, da es tiefergehende Kooperation verhindere.⁹⁰

Die Forderung nach Wandel, etwa nach stärkerer Institutionalisierung und nach einer Anpassung des normativen Konsens an die neuen Bedingungen im regionalen Umfeld und einigen regionalen Staaten, kommt aus der Mitte der ASEAN. Insbesondere im Rahmen der politischen Säule der ASEAN-Gemeinschaft, der ASEAN Security Community, wird über die Einführung neuer Mechanismen diskutiert, beispielsweise eine prominente Rolle des Sekretariats und die Stärkung institutioneller Strukturen bis hin zu Monitoring- und Kontrollfunktionen. Damit würde damit das Nichteinmischungsprinzip weiter als ohnehin schon ausgehöhlt, die Möglichkeiten der ASEAN, als Organisation (auch in Krisen) zu agieren, aber möglicherweise gestärkt.

Die am weitesten gehenden Reformen erhoffen sich Beobachter in der Region von der zur Zeit von einer Expertenkommission im Frühstadium diskutierten ASEAN Charta.⁹¹

89 So enthält u.a. der indonesische Vorschlag einer „ASEAN Security Community“ (2003) konkrete Ideen, die faktisch mit dem Verbot der Intervention brechen. Die Initiative zu einer peace-keeping-Truppe in der ASEAN beispielsweise stammte aus Indonesien, fand aber keinen Konsens unter den anderen Mitgliedern.

90 Den wichtigsten Vorstoß machte der damalige thailändische Außenminister Surin Pitsuwan 1998 mit seiner Idee der „constructive intervention“, die auch vom Malaysier Anwar Ibrahim unterstützt wurde, damals aber als zu progressiv abgelehnt und in einem verwässerten Kompromiss als „flexible engagement“ beschlossen wurde. Die neueren Entwicklungen im Rahmen der ASEAN Security Community tragen nun dazu bei, die Souveränität der ASEAN-Staaten einzuschränken und das Verbot der Einmischung graduell zu unterlaufen. Vgl. eigene Interviews mit Mely Caballero-Anthony (Institute for Defense and Strategic Studies, Singapur) im Juli 2006 und Kusnanto Anggoro (CSIS, Jakarta) im Juni 2006.

91 Vgl. u. a. Beiträge in: Rodolfo Severino (Hg.), Framing the ASEAN Charter. An ISEAS Perspective. Singapur (Institute for Southeast Asian Studies), 2006.

Diese soll, wenn sie denn politisch beschlossen würde, verbindlichere Regeln auf Basis des bestehenden normativen Konsens und auf der Grundlage bereits herrschender Praxis für die Kooperation im Prozess der Gemeinschaftsbildung festlegen. Auch für die Geltung des „ASEAN Way“ könnte die Charta Folgen haben: Selbst wenn die Nichteinmischung offiziell noch nicht zur Disposition steht, würden Teile der Charta, wie etwa ein geplanter Menschenrechts-Mechanismus oder die regionale Selbstverpflichtung zur Demokratieförderung, faktisch das Prinzip untergraben. Und so eröffnet sich mit der Debatte um eine ASEAN Charta die Chance für einen tiefgreifenden Normwandel, der den „ASEAN Way“ langsam ablösen oder durch Ergänzungen mit neuen Normen sogar als Mechanismus der Konfliktbearbeitung stärken könnte.

Anhang

Karte Südostasiens (einschließlich umstrittener Gebiete)



○ Umstrittene Gebiete zwischen Indonesien und Malaysia sind mit Kreis markiert (Pulau Ligitan/Pulau Sipadan; Ambalat).

Quelle: ASEAN, www.aseansec.org